

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**IRIO LUIZ CONTI**

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
INSERÇÃO DA FETRAF-SUL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**Porto Alegre**

**2016**

**IRIO LUIZ CONTI**

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
INSERÇÃO DA FETRAF-SUL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Dra. Gabriela Coelho-de-Souza  
Coorientador: Dr. Marcelo Kunrath Silva

**Porto Alegre  
2016**

## CIP - Catalogação na Publicação

Conti, Irio Luiz

Organizações sociais e políticas públicas: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional / Irio Luiz Conti. -- 2016. 329 f.

Orientadora: Gabriela Coelho-de-Souza.  
Coorientador: Marcelo Kunrath Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Organizações sociais. 2. Fetraf-Sul. 3. Políticas públicas. 4. Oportunidades políticas. 5. Segurança alimentar e nutricional. I. Coelho-de-Souza, Gabriela, orient. II. Silva, Marcelo Kunrath, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**IRIO LUIZ CONTI**

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
INSERÇÃO DA FETRAF-SUL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de junho de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Gabriela Coelho-de-Souza – Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS (PGDR)

---

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – Coorientador  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS (PPGS e PGDR)

---

Prof. Dr. Everton Lazzaretti Picolotto  
Universidade Federal de Santa Maria, UFSM (PPGCS)

---

Prof. Dra. Sílvia do Amaral Rigon  
Universidade Federal do Paraná, UFPR (PPGSC)

---

Prof. Dra. Catia Grisa  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS (PGDR)

## AGRADECIMENTOS

Aos professores Gabriela Coelho-de-Souza e Marcelo Kunrath Silva, que caminharam comigo, me orientaram e incentivaram no fazer científico, minha estima, amizade e meu obrigado de coração.

Aos meus pais (*in memoriam*) e familiares, pela compreensão, força e prece.

Aos colegas Missionários da Sagrada Família, pelo estímulo e o apoio na caminhada.

À direção e à equipe do Instituto Superior de Filosofia Berthier, pelo apoio.

Ao PGDR/UFRGS e seus professores/as que me acolheram e me desafiaram no processo de construção de conhecimentos que transformam.

Aos colaboradores/as do PGDR, pela acolhida cordial e a alegria do bem servir.

Ao NESAN/PGDR, pelas portas abertas e o estímulo à pesquisa.

À CAPES, pela Bolsa de Estudos, com o compromisso de continuar produzindo e socializando conhecimentos para o bem viver.

Às colegas e aos colegas de doutorado da turma 2012, pelo coleguismo, a amizade e a solidariedade nos momentos difíceis e prazerosos da caminhada.

Às amigas Natália Salvate Brasil e Juliana Rodrigues, pela preciosa ajuda técnica.

Aos amigos Evandro Pontel e Vicente Rahn Medaglia, pelo companheirismo solidário e o habilidoso auxílio técnico na pesquisa.

Aos professores membros da banca, Everton Lazzaretti Picolotto, Silvia do Amaral Rigon e Catia Grisa, pela oportunidade do diálogo de saberes.

Ao Consea Nacional, pela disposição de seu acervo documental para a pesquisa.

À equipe querida do Consea RS, pelo apoio e a aposta na pesquisa engajada.

À Fetraf-Brasil e à Fetraf-Sul, pela disposição de seu precioso acervo documental.

Ao Sintraf e à Cresol de Constantina, que abriram as portas para me acolher e facilitaram a infraestrutura e o acervo documental para a pesquisa.

Aos agricultores e agricultoras familiares, dirigentes sindicais, conselheiros do Consea, lideranças sociais, gestores públicos e outros que me acolheram e se dispuseram a participar da pesquisa colaborando com entrevistas e informações.

Às amigas Manuela Finokiet e Angelita Bazotti, que “amassaram e comeram o pão comigo”.

À amiga Elenice Moreira, irmanada no empoderamento dos pobres e de suas causas.

Aos amigos Miriam Balestro e Flávio Valente, incansáveis na causa da justiça e dos direitos.

Aos amigos Olmaro, Maicon, Júlio Werlang e Itacir Brassiani, pela sintonia e comunhão.

A todos os amigos e amigas com os quais compartilho as lutas, os saberes e os sonhos.

*Se as coisas são inatingíveis... Ora!  
Não é motivo para não querê-las.  
Que tristes os caminhos se não fora  
A mágica presença das estrelas.  
(Mario Quintana)*

## RESUMO

O objetivo geral desta tese foi compreender as mudanças ocorridas no interior de organizações sociais da agricultura familiar, como a Fetraf-Sul, em virtude de sua participação na formulação e implantação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN). Para concretizar os objetivos foram utilizados os enfoques teóricos da *Contentious Politics* e da Perspectiva Orientada ao Ator. A investigação se caracterizou por ser um estudo de caso e privilegiou a abordagem qualitativa, auxiliada pela quantitativa. Optou-se por duas unidades de análise, sendo uma em Brasília, Distrito Federal, e outra no município de Constantina, no Rio Grande do Sul. As entrevistas semiestruturadas foram a principal técnica de coleta de dados, mediante entrevistas de 63 informantes-chave, complementadas com diário de campo, observação participante e dados secundários de acervos de instituições públicas, entidades e organizações sociais. A tese de fundo desta pesquisa é que a definição das formas de organização e ação e das estratégias dos movimentos e organizações sociais é, em parte, estruturada em função da forma como se configuram as relações com os atores e instituições político-administrativas. Essas formas se explicam, parcialmente, por sua inserção relacional na qual as relações com o Estado são centrais. Neste sentido, a mudança de relações baseadas, centralmente, no confronto para relações baseadas, centralmente, na cooperação conflituosa oportunizou e, por vezes, demandou transformações importantes na organização e na atuação da Fetraf-Sul. Os principais resultados da investigação são organizados em cinco conclusões. A primeira é que a análise da inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas levou ao resultado teórico explicitado na conformação de um novo padrão de relações entre o Estado e os movimentos e organizações sociais, sobretudo, expresso na cooperação por formulação de políticas públicas e na sua execução qualificada por parte das organizações sociais. A segunda realça que a Fetraf-Sul aproveitou as oportunidades políticas que se abriram nos vários espaços para construir políticas públicas, com base em relações de cooperação com o Estado, que se tornaram efetivas e contribuíram para melhorar a vida dos agricultores familiares. A terceira é que o sindicalismo rural e a segurança alimentar e nutricional se constituíram com trajetórias e relações estanques entre si e com o Estado. Este, em boa medida, segue adotando políticas públicas setorializadas no espaço rural e submete as organizações sociais à mesma lógica na sua execução. A quarta é que, apesar de diversas iniciativas de políticas públicas incrementadas pela Fetraf-Sul e suas organizações filiadas, especialmente pelas mulheres agricultoras familiares, a SAN não se constituiu em prioridade política em sua agenda, nem recebeu atenção acentuada por parte de

suas estruturas sindicais. Ademais, a partir de 2012 a cooperação nas políticas de SAN enfraqueceu nas duas esferas de governo e se tornou mais conflituosa, sobretudo devido às mudanças na operacionalização do PAA em âmbito federal e de governo em Constantina. A quinta evidencia que ocorreram mudanças na profissionalização de dirigentes e da equipe técnica, na passagem de processos de formação para projetos de capacitação, na moderação do discurso da Fetraf, na ampliação de suas estruturas organizativas e na criação de organizações específicas para responder às novas exigências decorrentes de sua inserção na formulação e execução de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Organizações sociais. Fetraf-Sul. Políticas públicas. Oportunidades políticas. Segurança alimentar e nutricional.



## ABSTRACT

The overall objective of this thesis was to comprehend the changes that occurred within social organizations of family farming, as Fetraf-Sul, due to its participation in formulating and implementing public policies for food and nutrition security (SAN). In order to accomplish this goal, theoretical approaches of *Contentious Politics* and Actor Perspective were used. The investigation was characterized as a case study and it favored a qualitative approach, supported by a quantitative approach. Two units of analysis were chosen, one in Brasília, in the Federal District, and another one in Constantina municipality, in Rio Grande do Sul. Semi-structured interviews were the main technique used for data collecting, through 63 key-informants, complemented by a field diary, participant observation and secondary data collection from public institutions records, entities and organizations. The background thesis of this research is that the definition of forms of organizations and action, movement strategies, social organizations is, partly, structured based on how the relationship between actors and political-administrative institutions is built. These forms can be explained, in some measure, because of its relational insertion in which the relationship with the State is central. In this sense, the change of relations based chiefly on confrontation to relations based chiefly on conflicting cooperation has provided and, sometimes, demanded important changes in the organization and action of Fetraf-Sul. The main results of the investigation were organized into five conclusions. The first one is that the analysis of the insertion of Fetraf-Sul in public policies led to a theoretical result shown in the arrangement of a new pattern of relationship between the State and social movements and organizations, specially expressed in the cooperation to develop public policies and their qualified implementation in social organizations. The second one emphasizes that Fetraf-Sul took political opportunities that were present in many areas in order to build public policies which, based on cooperative relations with the State, became effective and contributed to improve the life of family farmers. The third one is that rural unionism and food and nutrition security have been constituted through trajectories and tight relations with each other and the State. This, largely, keeps adopting sectorial public policies in rural areas and submits social organizations to the same implementation. The fourth one states that, despite diverse initiatives incremented by Fetraf-Sul and its affiliated organizations in public policies, mostly by women farmers, SAN has not been constituted with political priority in its agenda, not even has received special attention by union structures. Furthermore, since 2012 cooperation in the policies of SAN has weakened in the two levels of government and has become more conflicting, mainly because

of the changes in the operationalization of PAA in the federal and governmental scope of Constantina. The fifth one shows that changes have occurred in the professionalization of managers and technical staff, in making formation processes into qualification projects, in the moderation of the discourse of Fetraf, in the expansion of its organizational structures and in the development of specific organizations for the purpose of responding to new demands resulting from its insertion in the formulation and implementation of public policies.

**Keywords:** Social organizations. Fetraf-Sul. Public policies. Political opportunities. Food and nutrition security.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização dos municípios de abrangência da Fetraf-Sul na região sul.....	26
Figura 2 – Tipologia de atividades dos movimentos sociais .....	41
Figura 3 – Estado e movimentos sociais na <i>contentious politics</i> .....	56
Figura 4 – Relação estado e movimentos e organizações sociais .....	57
Figura 6 – Estrutura de organização da Fetraf-Sul .....	120
Quadro 1 – Referências e conquistas do sindicalismo combativo na região Sul .....	123
Quadro 2 – Pautas específicas e comuns da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil de 2005 a 2008 ...	141
Quadro 3 – Pautas da Jornada Nacional de Luta pela Agricultura Familiar e Reforma.....	144
Quadro 4 – Principais avanços e limites do Pronaf - Período de 1996 a 2010.....	148
Gráfico 1 – Número total de agricultores (milhares) no Brasil que entregaram produtos...	171
Gráfico 2 – Valores aplicados pelo PAA (milhões de R\$) em todo Brasil .....	172
Quadro 5 – Principais programas e ações de políticas públicas para a agricultura familiar realizados em Constantina de 1967 a 2003 .....	198
Quadro 6 – Políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e da SAN.....	203
Figura 7 – Formulação e execução qualificada de políticas públicas.....	207
Figura 8 – Logomarcas da Fetraf-Brasil, Fetraf-Sul e Fetraf-Rs.....	242
Quadro 7 – Repertórios de ação do sindicalismo da Fetraf-Sul de 1980 a 2015.....	272
Figura 9 – Relação estado - movimentos e organizações sociais .....	275
Figura 10 – Relações de confronto e cooperação no âmbito das políticas públicas para a AF e a SAN .....	279
Figura 11 – Sindicalismo rural, san e políticas públicas afins.....	282

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estados, microrregiões e municípios com presença da Fetraf-Sul .....	119
Tabela 2 – Recursos do Pronaf liberados pela Cresol Constantina – Período de 2001 a 2014 . .....	151
Tabela 3 – Contratos habitacionais rurais executados pela Cooperhaf na região Sul do Brasil – Período de 2001 a 2015 .....	157
Tabela 4 – Contratos habitacionais executados fora da região Sul do Brasil – Período de 2007 a 2010 .....	158
Tabela 5 – Contratos habitacionais rurais executados em Constantina – Período de 2001 a 2015 .....	160
Tabela 6 – Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar na Região Sul – Período de 2011 a 2013.....	172
Tabela 7 – Execução do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em Constantina – Período de 2004 a 2013 .....	205
Tabela 8 – Valores transferidos e investidos na aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE em Constantina, de 2011 a 2014.....	208

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abag	Associação Brasileira do Agronegócio
AF	Agricultura Familiar
Ahcos	Associação Hospitalar Comunitária de Saúde Regional
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
AP	Ação Popular
Apaco	Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
Assessorar	Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural
CAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CAIXA	Caixa Econômica Federal
Capa	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
Caisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
Camp	Centro de Assessoria Multiprofissional
Capoib	Coordenação das Articulações dos Povos Indígenas Brasileiros
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
Ceap	Centro de Educação e Assessoramento Popular
Centro Vianei	Centro Vianei de Educação Popular
Cepo	Centro de Educação Popular
Cetap	Centro de Tecnologias Alternativas Populares
CF	Constituição Federal
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CG	Comentário Geral
Cibrazem	Companhia Brasileira de Armazenagem
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMA	Conselho Municipal Agropecuário de Constantina
CMA	Conferência Mundial da Alimentação
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNAPO	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentos

COHAF	Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar
Comaf	Coletivo de Mulheres Agricultoras Familiares
Comsea	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Coopac	Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina Ltda
Cooperhaf	Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares
Cooperfamiliar	Cooperativa Alternativa da Agricultura Familiar de Chapecó
Cooperac	Cooperativa dos Grupos de Agroindustrias dos Agricultores Familiares de Constantina e Região Ltda
Cootrac	Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços Constantina Ltda
Cosau	Coordenação Sindical do Alto Uruguai
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAB	Comissão Regional de Atingidos por Barragens
Crehnor	Sistema de Cooperativa de Crédito Rural
Cresol	Cooperativa de Crédito com Interação Solidária
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DETR/CUT	Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais da CUT
Deser	Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DNTR/CUT	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Endef	Estudo Nacional de Despesa Familiar
Epagri	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
Esau	Escola Sindical Alto Uruguai
FAFs	Federações da Agricultura Familiar
FAG	Frente Agrária Gaúcha
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAP	Frente Agrária Paranaense

FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fetaep	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná
Fetaesc	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina
Feraesp	Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
Fetag	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
Fetraf-Brasil	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
Fetrafs	Federações de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
Fetraf-PR	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Paraná
Fetraf-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul
Fetraf-SC	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina
Fetraf-Sul	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
FPSAN	Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional no Congresso Nacional
FPSAN/PR	Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do PR
FPSAN/RS	Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do RS
FPSAN/SC	Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional de SC
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IECLB	Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil
IFSIM	Instituto de Formação Sindical Irmão Miguel
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPC-IG	International Policy Centre for Inclusive Growth
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JAC	Juventude Agrária Católica
JUC	Juventude Universitária Católica
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAB	Movimento de Atingidos por Barragens
Master	Movimento dos Agricultores sem Terra

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MMA	Movimento de Mulheres Agricultoras de Santa Catarina
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas
MMTR	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais
Monape	Movimento Nacional dos Pescadores
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PADR	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural
PDRSS	Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFZ	Programa Fome Zero
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PHRRS	Programa Estadual de Habitação Rural
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PPL	Pastoral Popular Luterana
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNIAM	Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno



PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POA	Perspectiva Orientada ao Ator
Prodea	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
Pronan	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prorural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
Provap	Programa de Valorização da Pequena Produção
PR	Paraná
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
Reaf	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul
RS	Rio Grande do Sul
Rureco	Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural do Centro-Oeste do Paraná
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAR	Serviço de Assistência Rural
SC	Santa Catarina
Sintraf	Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
Sintrafs	Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
Sorpe	Serviço de Orientação Rural do Pernambuco
STAN	Serviço Técnico da Alimentação Nacional
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
Sunab	Superintendência Nacional de Abastecimento
SUS	Sistema Único de Saúde
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Ultab	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
Unicafes	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>CONFRONTO E COOPERAÇÃO NA AÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>32</b>
2.1	DE REPERTÓRIOS DE CONFRONTO A REPERTÓRIOS DE COOPERAÇÃO ...	35
2.2	ATORES E AGÊNCIA NA AÇÃO COLETIVA .....	45
2.3	IMPLICAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	51
<b>3</b>	<b>TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>62</b>
3.1	ABASTECIMENTO E ASSISTÊNCIA ALIMENTAR (1920-1980).....	60
3.2	AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME E PELA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (1980-2002).....	64
3.3	CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2003 - 2015).....	72
<b>4</b>	<b>PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SINDICALISMO RURAL NO BRASIL</b>	<b>87</b>
4.1	CONSTITUIÇÃO DO SINDICALISMO RURAL NO BRASIL.....	87
4.1.1	<b>Origem do sindicalismo rural no Brasil.....</b>	<b>87</b>
4.1.2	<b>O sindicalismo rural no sul do Brasil.....</b>	<b>96</b>
4.2	EMERGÊNCIA DO NOVO SINDICALISMO NO BRASIL .....	100
4.2.1	<b>Nasce um sindicalismo diferenciado no Brasil.....</b>	<b>100</b>
4.2.2	<b>O novo sindicalismo na região sul e em Constantina .....</b>	<b>109</b>
4.3	FETRAF-SUL: UM SINDICALISMO DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	116
<b>5</b>	<b>TRAJETÓRIA DE INSERÇÃO DA FETRAF-SUL EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>127</b>
5.1	CARAVANA DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA REFERÊNCIA PARA A INSERÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	128
5.2	A FETRAF-SUL NA CONSTRUÇÃO DE AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS . .....	136
5.3	O CRÉDITO NA CENTRALIDADE DA AGENDA DA FETRAF-SUL .....	146
5.4	HABITAÇÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	153

5.5	INSERÇÃO DA FETRAF-SUL NO CAMPO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	161
<b>6</b>	<b>ESPAÇOS DE CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....</b>	<b>179</b>
6.1	A FETRAF-SUL E O EXECUTIVO FEDERAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	180
6.2	ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR E O EXECUTIVO MUNICIPAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	194
6.3	ESPAÇOS LEGISLATIVOS E A FETRAF-SUL NA CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN NA ESFERA FEDERAL.....	215
6.4	ESPAÇOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS E EM CONSTANTINA NA CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS DE SAN.....	220
6.5	FETRAF E CONSEA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	226
6.6	SINTRAF E COMSEA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM CONSTANTINA.....	234
<b>7</b>	<b>MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO SINDICALISMO RURAL CUTISTA ...</b>	<b>240</b>
7.1	REORGANIZAÇÃO DA FETRAF NO BRASIL.....	240
7.2	MUDANÇAS NAS AGENDAS E NAS ESTRUTURAS DA FETRAF-SUL.....	248
7.3	MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO SINDICAL EM CONSTANTINA.....	254
7.4	DE PROCESSOS DE FORMAÇÃO A PROJETOS DE CAPACITAÇÃO.....	262
<b>8</b>	<b>CONCLUSÕES: PARTICIPAÇÃO E COOPERAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>274</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>291</b>
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM DIRIGENTES DA FETRAF-SUL.....</b>	<b>316</b>

<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES PÚBLICOS E MEDIADORES SOCIAIS (NÍVEL NACIONAL E REGIONAL) .....</b>	<b>318</b>
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM AGRICULTORES E DIRIGENTES DO SINTRAF DE CONSTANTINA .....</b>	<b>320</b>
<b>APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES PÚBLICOS E MEDIADORES SOCIAIS (NÍVEL LOCAL) .....</b>	<b>322</b>
<b>APÊNDICE E - QUADRO SÍNTESE DO MÉTODO DE PESQUISA .....</b>	<b>324</b>
<b>APÊNDICE F - LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS .....</b>	<b>325</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objeto de estudo organizações sociais da agricultura familiar, mais precisamente a Fetraf-Sul e as organizações a ela filiadas, e as transformações pelas quais elas passam em virtude de sua participação na formulação e execução de políticas públicas, como as de segurança alimentar e nutricional (SAN). No Brasil várias pesquisas analisam a contribuição das políticas públicas sociais para o desenvolvimento rural, o enfrentamento da pobreza e da insegurança alimentar e nutricional, mas poucas estudam as mudanças que elas causam nas organizações sociais nelas envolvidas. Tais políticas públicas abriram oportunidades políticas aos movimentos e organizações sociais em diversas perspectivas e influenciam mudanças em suas agendas políticas e formas de organização social que cabem ser analisadas. Elas requerem ser contextualizadas para se compreender seu potencial inovador e as razões delas terem suscitado o interesse de uma pluralidade de atores sociais pela participação em sua construção e implementação nas duas últimas décadas.

A preocupação e a atuação de pessoas, organizações sociais e instituições públicas e privadas em torno da alimentação e pela satisfação desse direito fundamental faz parte da história da humanidade e constitui-se em um tema relevante nos debates atuais. Ainda na primeira metade do século passado, em seu trabalho pioneiro, Josué de Castro (2003) ressaltava que a fome não é um fenômeno natural, mas um fenômeno social e produto de estruturas econômicas defeituosas, que se manifesta nas diferentes coletividades humanas. Dessa forma, o autor tornou-se o precursor de concepções que nos anos seguintes contribuíram para desnaturalizar a fome e tratá-la como resultante de ações humanas e problema social, cuja erradicação depende de decisões políticas dos atores sociais e governamentais. Em paralelo a esses estudos e às políticas adotadas, até a década de 1980, o sindicalismo rural moldou sua atuação de acordo com os limites da legalidade, com conotação de prestação de serviços assistenciais, cujo tema da alimentação e da fome era concebido e tratado na perspectiva da produção e da assistência alimentar, com relativa incidência em suas agendas e repertórios de ação.

Com a redemocratização e a emergência da sociedade civil, uma pluralidade de atores sociais e um novo sindicalismo adentraram no cenário social e político brasileiro. A sua participação nos processos sociais se tornou um campo fértil de produção de ideias e de experimentação, que funciona como um laboratório de pesquisa social e de formulação de políticas públicas, que contribuem para a superação de várias mazelas históricas, mediante a

adoção de medidas de promoção e realização dos direitos sociais, em geral, e do direito humano à alimentação adequada.

A experiência de participação de organizações sociais na construção e execução de políticas públicas, como a de segurança alimentar e nutricional, no entanto, não é consensual. Ao contrário, é conflituosa e explicita tensões e conflitos, individuais e coletivos, velados e abertos, presentes na sociedade e no Estado. Pois, possibilita o confronto de concepções e interesses distintos em torno da produção, apropriação e destinação dos recursos naturais, sociais, políticos, econômicos e culturais. Conforme Ziegler (2011, p. 23), “[...] entre todos os direitos humanos, o direito à alimentação é certamente o mais constantemente e mais massivamente violado no nosso planeta.” Ao mesmo tempo, revela um conflito de baixa intensidade que resulta na morte de milhares de seres humanos em decorrência da desnutrição, sobretudo nos países em desenvolvimento. Assim, a construção de políticas que visem à alteração dessas situações, conforme será visto ao longo desta pesquisa, implica em contrariar e confrontar interesses controversos nas disputas por recursos e direitos.

Como parte mais ampla da construção dos sistemas de direitos, Sen (1999) acentua que as carências alimentares e as fomes resultam da privação relativa e absoluta das condições das pessoas para acessarem aos diferentes recursos, de modo que fazem parte do núcleo da concepção de pobreza, caracterizando-a como expressão de desigualdade estrutural e privação de direitos, mais que de disponibilidade de alimentos. Além de seu sentido de injustiça econômica e material, essas privações trazem consigo um componente simbólico porque são mais amplas que apenas a carência de alimentos (AVRITZER, 1994), levam à ruptura de laços sociais e fragilizam as noções de cidadania, igualdade e direitos sociais. Assim, atingem todas as dimensões da vida e causam o afastamento da dimensão ética, que leva à desvalorização das pessoas e à banalização desse fenômeno social (SACHS, 2005).

Conforme já alertava Castro (2003), o problema da fome é mais complexo e suas causas são de ordem política, econômica, social e cultural, caracterizando o que Sen (2010) chama de privação de capacidades dos atores individuais e coletivos, que os impede de efetuarem livremente suas escolhas sobre o que valorizam e desejam para levar uma vida realizada. Trata-se, sobretudo, de privações decorrentes do não acesso aos recursos materiais e imateriais que lhes garantam as condições para produzir ou adquirir seus alimentos de forma autônoma em cada contexto sociocultural, que suscitem manifestações sociais e requerem respostas do Estado. Ainda na década de 1980 Abramovay (1987) chamava atenção para uma contradição alarmante ao evidenciar que o país convivia com um recorde de fome simultâneo às maiores colheitas e estoques alimentares jamais antes alcançados, o que se estendeu de

modo quase ininterrupto até os dias atuais. Ficava claro que o problema da insegurança alimentar e nutricional não se localizava na produção alimentar e, sim, no acesso da população à alimentação. Castro (2003) já mencionava que seu enfrentamento implicaria uma verdadeira revolução social, que iniciaria com a era do homem social em contraposição à era do homem econômico, baseada em um novo paradigma societal e de desenvolvimento humano que contemplasse a emancipação alimentar do povo.

As políticas públicas<sup>1</sup> adotadas a partir da década de 1990 contribuíram para mitigar a face mais cruel dessa realidade e avançar em direção à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional, articuladas com o fortalecimento da agricultura familiar e de suas organizações que até então haviam sido ignoradas. Contudo, ainda havia muitas pessoas vivendo na extrema pobreza, privadas do direito à alimentação adequada e alijadas da participação em processos sociais que alterassem tais situações, inclusive despertando ações de cidadania e mobilização social pela superação da fome. Assim, alerta Pessanha (2002), a segurança alimentar e nutricional não se esgota num campo específico de políticas públicas, mas envolve interações com as políticas macroeconômicas, setoriais, redistributivas e regulatórias ao longo do tempo.

No Brasil o cenário das políticas públicas foi substancialmente alterado a partir do início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Pode-se dizer que aí se iniciou uma nova fase de políticas públicas, expressa na adoção de um conjunto de medidas articuladas em torno do Programa Fome Zero e outras, com o intuito de enfrentar situações de pobreza, promover a segurança alimentar e nutricional e fortalecer a agricultura familiar. Essa fase conta com um diferencial substantivo que é a participação dos movimentos e organizações sociais na formulação e execução das políticas públicas. Segundo Bolter (2013), entre as razões que levaram as organizações sociais a adentrar na execução de políticas públicas estão: a necessidade de diferenciação das ações sindicais para disputar as bases sociais; a premência de recursos para a manutenção de suas ações; o ingresso no governo de gestões públicas com novos olhares e novas ideias; e a necessidade de agilizar a execução de ações do Estado no meio rural. No caso da Fetrat-Sul, a ascensão de Lula à Presidência da República, sem dúvida, foi a razão central e caracteriza um antes e um depois em seu posicionamento em relação às políticas públicas. E a Caravana da Agricultura Familiar se constituiu em um marco simbólico

---

<sup>1</sup> Segundo Damasceno (2006, p. 3), entende-se por políticas públicas “[...] um processo político, no qual diferentes sujeitos negociam, estabelecem ou desfazem coalizões e participam dele em momentos e de modo diferenciados. É, portanto, um jogo que se expressa no âmbito da sociedade mediado pelas diferentes instâncias de representação política dos vários interesses sociais. Sendo assim, quanto mais democrático e participativo for esse processo, mais público e amplo ele poderá vir a ser.”

e oportunidade política que abriu portas e alçou as organizações sociais integrantes da Fetraf-Sul a outro patamar nessa nova fase de relação com o governo e o Estado brasileiro, especialmente no acesso às políticas de crédito, habitação e organização da produção e comercialização da agricultura familiar que englobam a segurança alimentar e nutricional.

De acordo com Castro (2010), a partir do início deste século o combate à desigualdade, à pobreza e à fome tornou-se prioridade política de governo e se transformou em política de Estado a ser tratada por meio de políticas intersetoriais<sup>2</sup>. Um resultado evidente dessas políticas é que, em 2014, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) classificou o Brasil entre os países que saíram do Mapa da Fome<sup>3</sup>, pois este reduziu o percentual de 15% da população em estado de subalimentação, em 1992, para 1,7% em 2014 (FAO, 2015). Entre os fatores que confluíram para a significativa redução da pobreza e da insegurança alimentar e nutricional encontram-se o aumento da oferta de alimentos, a correção do valor do salário mínimo, a ampliação das condições de emprego, políticas de fortalecimento da agricultura familiar e a adoção de programas sociais como o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e outros.

A ênfase na questão alimentar - que durante várias décadas recaía sobre a pobreza, a fome e a insegurança alimentar - agora toma uma conotação mais ampla e positiva em torno da promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional. Gradualmente a SAN galgou espaços em diferentes âmbitos das ciências, dos atores sociais e das políticas públicas, ultrapassando concepções setorializadas e incorporando contribuições multidimensionais e de caráter intersetorial que envolvem diversos atores e áreas como saúde, educação, agricultura, abastecimento, emprego, renda e outras.

De certa forma, a compreensão que até então era um tanto localizada se justifica pela pouca incorporação, no país, da segurança alimentar e nutricional, por tratar-se de um tema mais restrito a governos, instituições internacionais e às organizações não governamentais da

---

<sup>2</sup> Estudos sobre os grupos de pesquisa e temas de SAN mais pesquisados no Brasil apontam que há prevalência forte do foco econômico - da segurança e inocuidade do alimento - sobre o foco social - do direito humano à alimentação saudável e que “[...] ainda há muito a construir, pois os grupos e linhas de pesquisa parecem ter sido constituídos na lógica da especificidade, bastante afastados da concepção de SAN como um campo de conhecimento amplo e intersetorial.” (PRADO *et al.*, 2010, p. 17).

<sup>3</sup> No final de 2014, em cerimônia na sede da FAO, em Roma, junto com o Uruguai e Camarões, a Ministra brasileira do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Tereza Campelo, recebeu prêmio da FAO pela antecipação brasileira no atingimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, assumidos na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, em relação à erradicação da fome, dando um destaque internacional às ações brasileiras nesse campo, ao lado do atual Diretor Geral da FAO, José Graziano, um dos idealizadores do Programa Fome Zero e Ex-ministro do MESA no início do governo Lula.



área. Takagi (2006, p. 166) acentua que “[...] para a população em geral, no embate da discussão entre segurança alimentar e o combate à fome, o segundo prevalece no entendimento, embora para o governo estes sejam partes complementares de um todo”. Isso contribui para explicar porque durante vários anos entre as organizações sociais da agricultura familiar se entendia que este era um tema secundário, não raro taxado como de caráter assistencial, de modo que ainda é recente o interesse desse campo pelas questões de soberania e segurança alimentar e nutricional como temas relevantes em suas agendas políticas e organizativas.

Nas duas últimas décadas, junto com a ampliação dos programas, vem crescendo os mecanismos de institucionalização dos marcos legais da segurança alimentar e nutricional, com a implantação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sua operacionalização por meio de planos de SAN. Ao mesmo tempo, ampliam-se, progressivamente, os investimentos públicos em torno da viabilização de programas e ações, de forma mais ou menos cooperada, entre as três esferas de governo e em parceria com uma pluralidade de movimentos e organizações sociais. Entre essa gama de movimentos e organizações sociais que inauguraram novas formas de construir e implementar políticas públicas encontra-se a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul).

Nesta pesquisa indagou-se como o envolvimento de organizações sociais da agricultura familiar, como a Fetraf-Sul, nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional produz mudanças em suas agendas políticas e estruturas organizativas. Nos últimos anos tem-se observado que a Fetraf-Sul e suas organizações filiadas ampliaram sua participação na construção e execução de políticas públicas, o que influi em suas dinâmicas internas e nas relações com o Estado. Inclusive, diversas organizações voltadas à operacionalização do crédito, da habitação rural e da organização da produção foram criadas, proporcionando rearranjos nas agendas e na própria organização sindical que requerem ser compreendidos à luz das ciências sociais e de seu significado para o desenvolvimento rural.

O objetivo geral desta tese foi compreender as mudanças que ocorrem no interior de organizações sociais da agricultura familiar, como a Fetraf-Sul, em virtude de sua participação na formulação e implantação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Para concretizar tal intento foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) caracterizar as relações da Fetraf-Sul com o Estado ao longo de sua trajetória, enfatizando o processo de implantação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional;

- b) analisar as mudanças ocorridas na agenda política (objetivos, estratégias, ideologias) das organizações sociais da agricultura familiar envolvidas na formulação e execução das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional;
- c) identificar os principais mecanismos utilizados pelas organizações sociais da agricultura familiar para acessar os espaços de formulação e execução das políticas públicas;
- d) investigar as dinâmicas de profissionalização e gestão nas organizações sociais da agricultura familiar em virtude de sua participação na formulação e execução de políticas como as de segurança alimentar e nutricional.

Com base nestes objetivos foram levantadas duas hipóteses de trabalho, que guardam relação entre si. A primeira afirmava que as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul são influenciadas por deliberações que ocorrem em um campo de ação conformado pelas políticas públicas de SAN, no qual diferentes atores mobilizados em arenas formulam essas políticas e programas, por meio de um processo de concertação social. Tais mudanças encontram respaldo e produzem efeitos porque a Fetraf-Sul possui capacidade de agência para interpretar as oportunidades proporcionadas por essas políticas de segurança alimentar e nutricional e habilidade para exercer mediações na relação com o Estado, com os demais atores sociais e no interior da própria organização.

A segunda hipótese foi que o envolvimento com a formulação e execução de políticas públicas, como as de segurança alimentar e nutricional, implica uma progressiva profissionalização e burocratização por parte da Fetraf-Sul, como parte da resposta às exigências legais requeridas pelos órgãos públicos e pelo crescimento da demanda de trabalho em seu interior. Além disso, o fato de o Estado delegar parte de suas atribuições na execução das políticas públicas à Fetraf-Sul faz com que ela assuma uma postura política moderada no discurso e em sua prática social, com repertórios organizacionais semelhantes àqueles do Estado e próximos à burocratização hierárquica.

Do ponto de vista teórico, essa forma de relação que se instaura entre os movimentos e organizações da sociedade civil e o Estado nos processos de formulação e execução de políticas públicas voltadas à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional mobilizou referências de duas abordagens. A primeira é a *Contentious Politics*, proposta por Tilly e ampliada por Tarrow e outros autores. Esse *corpus* teórico discute diversas formas de relações contrapostas, utilizando-se das categorias “Estado” e “movimentos sociais”, que nesta pesquisa são adaptadas e utilizadas como Estado e movimentos e organizações sociais.

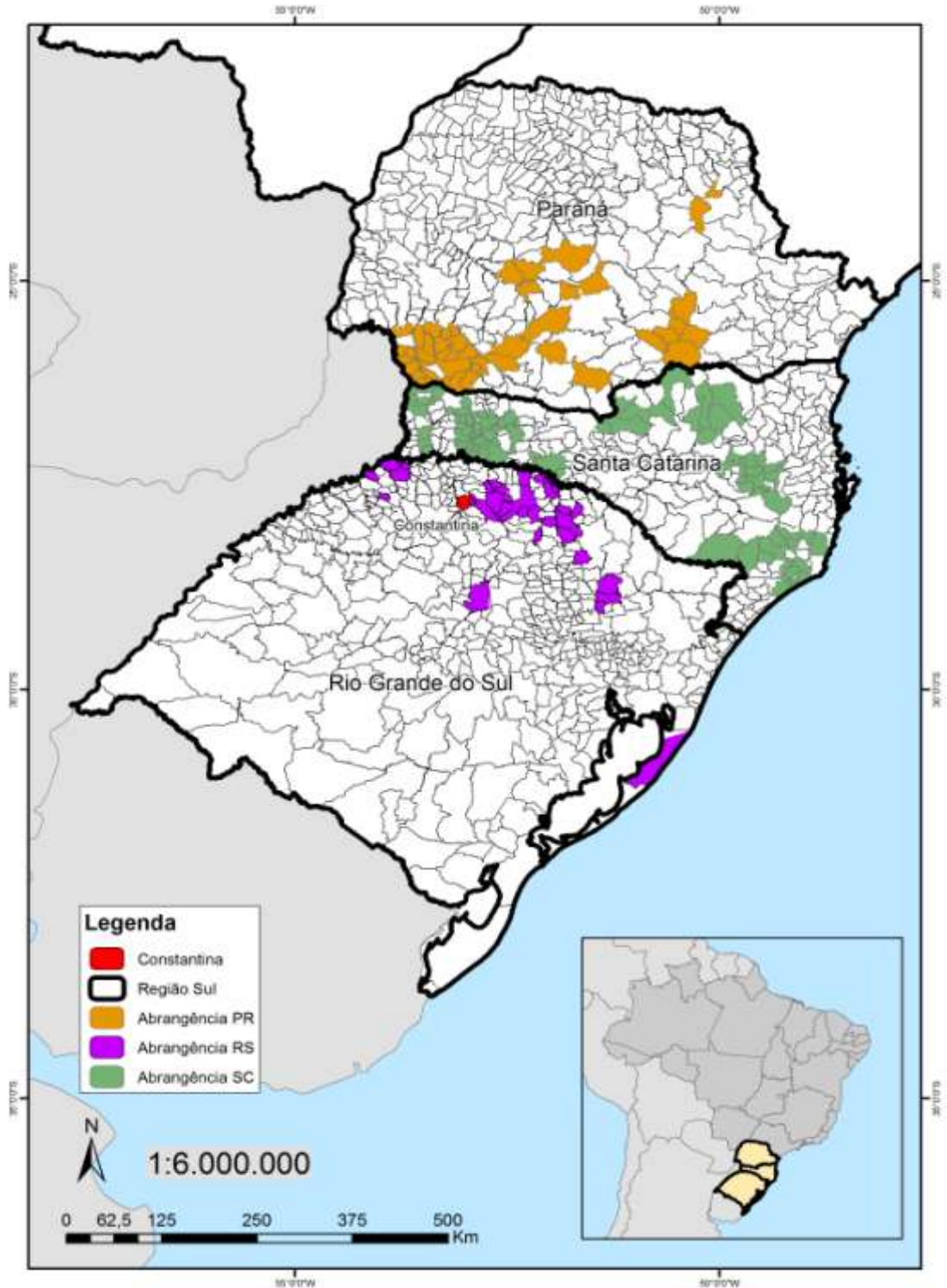
Sob o mesmo escopo teórico autores, como Giugni e Passy, trazem contribuições que avançam no sentido de caracterizar tipos de cooperação que se estabelecem na relação entre esses dois polos no campo que se conforma nas políticas públicas.

A segunda é a Perspectiva Orientada ao Ator (POA), proposta por Long e Ploeg, que ressalta a capacidade de agência dos atores, individuais e coletivos, como elemento fundante das ações humanas nos processos de mudanças sociais. Dessa forma é possível observar como lideranças da Fetraf-Sul e mediadores políticos interagem na produção de ideias e saberes, que se traduzem na formulação de estratégias e ações nos diversos espaços sociopolíticos e econômicos de sua inserção e nas interfaces que se estabelecem entre organizações sociais e o governo na conformação de políticas que fortalecem a reprodução social dessa categoria da agricultura familiar.

As unidades de análise na operacionalização desta pesquisa foram localizadas em Brasília, na Região Sul do Brasil e em Constantina. O nível nacional teve seu *locus* principal em Brasília e na Região Sul, por entender-se que é aí que se encontram os diferentes atores sociais e governamentais que conformam a política de SAN em âmbito regional e nacional. O nível local contou com sua unidade de análise no município de Constantina - na Região do Médio Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul -, devido à diversidade de ações por parte das organizações da agricultura familiar e do poder público municipal em torno da formulação e implementação de políticas públicas, dentre elas as voltadas ao Projeto Fome Zero desenvolvido no município.

A metodologia para o estudo dos atores envolvidos nas políticas públicas implicou um estudo longitudinal, com foco na construção das trajetórias do sindicalismo rural brasileiro do qual faz parte a Fetraf-Sul e das políticas de SAN. Para tanto se buscou caracterizar a organização e atuação da Fetraf-Sul antes e após seu envolvimento nas políticas públicas em geral e de SAN, bem como caracterizar o campo das políticas de SAN e suas interfaces nacionais e locais (Cf: Figura 11, p. 291). Com isso criaram-se as bases para analisar como a participação da Fetraf-Sul e suas filiadas nesse campo das políticas públicas gera mudanças em suas agendas e na própria organização ao longo dessa inserção nas políticas. O mapa a seguir (Figura 1) localiza os municípios nos quais a Fetraf-Sul está presente.

Figura 1 – Localização dos municípios de abrangência da Fetraf-Sul na Região Sul



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Esta pesquisa se caracteriza por ser um estudo de caso e privilegia a abordagem qualitativa, auxiliada por elementos quantitativos. Considerando-se o seu caráter, seguiu-se a recomendação de Minayo (2012, p. 21), de que uma pesquisa sobre processos sociais precisa

“[...] ocupar-se com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado, porque trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que fornece respostas dificilmente alcançáveis pela abordagem quantitativa.” Por mais que ela seja utilizada para analisar determinadas políticas em realidades concretas, neste caso, mais que estudar impactos de programas específicos tratou-se de uma investigação sobre as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul, provocadas em virtude de sua inserção nessas políticas públicas (Apêndice E). A investigação contou com a pesquisa bibliográfica e documental, complementada com dados secundários de acervos públicos, de entidades e de organizações sociais. Destaca-se que houve uma riqueza de documentos como atas, resoluções, exposições de motivos, relatórios, publicações e apostilas de conselhos de políticas públicas e da Fetraf que, junto com as referências acadêmicas, aportaram subsídios e fundamentação para a pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas foram a principal técnica utilizada neste estudo por tratar-se de uma “conversa com finalidade” entre dois ou mais interlocutores que traz informações relevantes para a pesquisa (MINAYO, 2010). Complementarmente também se fez diário de campo e observação participante em cursos de capacitação do Sintraf, assembleia da Coopac, dias de campo e encontro regional do Coletivo de Mulheres Agricultoras Familiares em Constantina. A coleta de dados foi realizada no segundo semestre de 2014, mediante entrevistas de 63 informantes-chave, sendo 34 de Constantina, 12 da região Sul e 17 da esfera nacional, com base em quatro roteiros facilitadores com conteúdo adaptado para os distintos públicos nos níveis nacional/regional e local (Apêndices A, B, C e D).

Nas duas unidades de análise os entrevistados foram selecionados entre aqueles que ocupam posições estratégicas em organizações sociais, entidades ou no poder público, com conhecimento e capacidade de agência para incidir na formulação das políticas em curso (Apêndice F). Além desses, alguns critérios mais específicos ajudaram para contemplar a diversidade de entrevistados: aproximadamente dois terços deles são agricultores familiares que integram associações, cooperativas, coletivo de mulheres, direção de sindicato e/ou instâncias de direção da Fetraf-Sul; várias deles integram conselhos de políticas públicas; garantiu-se certo equilíbrio de gênero; alguns são agricultores que exerceram e/ou exercem cargos públicos no poder Executivo ou Legislativo; e alguns não são agricultores familiares nem dirigentes sindicais, mas lideranças da sociedade civil ou gestores públicos vinculados ao campo da agricultura familiar e da SAN que possibilitaram um olhar externo ao tema.

A análise dos dados foi procedida com o auxílio do *RQDA (R Qualitative Data Analysis)*, um pacote do ambiente de *software R*, de distribuição e manipulação livre,

utilizado para realizar análise qualitativa de dados. O programa foi utilizado para o fichamento do material empírico, de modo a facilitar a classificação e identificação dos temas e dos atores nas entrevistas e a abordagem dos mesmos ao longo dos capítulos desta tese.

Do ponto de vista de sua relevância a pesquisa se justifica por trazer elementos que contribuem para a compreensão das transformações que ocorrem no interior da Fetraf-Sul e de suas filiadas inseridas na implementação das políticas públicas em geral e de segurança alimentar e nutricional, visto que até o momento há pouca investigação e produção teórica sobre tais mudanças nas organizações que atuam nesse campo. Por outro lado, também aporta contribuições para as organizações sociais e suas relações com o Estado na formulação e execução de políticas públicas, como as de segurança alimentar e nutricional, que ainda precisam ser mais estudadas e sistematizadas em seus significados e contribuições para os diferentes atores sociais e governamentais. Além do mais, possibilita confrontar concepções e práticas diversificadas e até controversas sobre formas de tratar teórica e praticamente este tema, por meio de processos de concertação social, com contribuições inovadoras para as organizações sociais na formulação e execução qualificada de políticas públicas.

Esta tese está organizada em oito capítulos, dos quais o primeiro é a introdução. O segundo capítulo aborda os elementos conceituais e metodológicos que compõem uma espécie de moldura referencial do estudo empírico desenvolvido nos próximos capítulos. São trazidas contribuições da *Contentious Politics*, de caráter mais estrutural e institucionalista, centrada em categorias que enfatizam relações de confronto entre o Estado e os movimentos e organizações sociais, chegando à explicitação de relações de cooperação conflituosa na conformação da ação dos atores sociais. A seguir aborda-se a Perspectiva Orientada ao Ator, também chamada de construcionista, que frisa a capacidade de agência dos atores, com suas trajetórias, saberes, estratégias, conhecimentos e competências para construir estruturas e relações que alteram o curso das ações sociais. Ao final se busca reunir elementos de convergência entre ambas as perspectivas e suas implicações teórico-metodológicas e seus usos no desenvolvimento da pesquisa.

No terceiro capítulo se faz uma breve reconstrução da trajetória com os principais elementos que compõem a complexa noção de segurança alimentar e nutricional e como movimentos e organizações da sociedade civil se inserem e participam nos processos de construção e implantação dessa política pública. O texto contém uma periodização com três fases da SAN. A primeira, caracterizada como de abastecimento e assistência alimentar, com

suas principais políticas alimentares<sup>4</sup>, que se relacionam, mas se distinguem das políticas sociais<sup>5</sup> de previdência e assistência social consolidadas a partir da Constituição de 1988. A segunda fase, que de certa forma é uma fase de transição da primeira para a terceira, marcada pela emergência de uma diversidade de atores sociais na ação da cidadania contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional. E a terceira fase, que iniciou com a ascensão do governo Lula, caracterizada como construção participativa de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, que envolve uma pluralidade de atores sociais e governamentais em sua formulação e implementação como parte de um sistema nacional de políticas públicas.

O quarto capítulo traça uma trajetória do sindicalismo rural no Brasil desde sua origem e expansão, marcada pelo regime militar, até o florescimento de novas formas de organização e representação sindical estimuladas pelos trabalhos de igrejas, centros de educação popular e escolas de formação sindical, que culminaram no surgimento do novo sindicalismo, na década de 1980. Um sindicalismo dinâmico, articulado na Central Única dos Trabalhadores e empenhado na disputa pela hegemonia na representação sindical de um expressivo segmento que, aos poucos, construiu sua identidade política e social em torno da categoria da agricultura familiar. Inicialmente este convergiu na constituição do Departamento dos Trabalhadores Rurais da CUT, seguido de uma fase de transição mobilizada pela Frente Sul da Agricultura Familiar. Aos poucos se criaram as condições para a fundação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul). Poucos anos depois foi criada a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil) e, como um de seus desdobramentos, surgiram as Federações em vários estados do Brasil e nos três estados da região Sul.

A caracterização do processo de construção da agenda política da Fetraf-Sul na relação com o Estado brasileiro e sua inserção na formulação e execução de políticas públicas, como as de segurança alimentar e nutricional e outras é analisada no quinto capítulo. A Caravana da Agricultura Familiar foi um marco na pavimentação dessa relação que se intensificou desde o início deste século, de modo que a Fetraf-Sul ampliou sua inserção e atuação no campo das

---

<sup>4</sup> Inicialmente falava-se em políticas alimentares porque essas não eram denominadas políticas de segurança alimentar e nutricional, o que somente veio a ocorrer a partir da década de 1990. Takagi (2006) organiza a trajetória das “políticas de combate à fome no Brasil” em três fases: a predominância das políticas de abastecimento (1918-1970); as políticas centralizadas de assistência alimentar (1970-1990); e da desestruturação rumo à focalização e ao localismo (1990-2002). Peliano (2010) também faz uma periodização das “políticas de alimentação e nutrição no Brasil” em quatro atos: primeiro, de 1940 a 1975; segundo, de 1975 a 1990; terceiro, de 1990 a 2000; e quarto, de 2003 em diante.

<sup>5</sup> Fagnani (2005) caracteriza a trajetória recente das políticas sociais no Brasil em três momentos: a fase da centralização e modernização conservadora, de 1964 a 1985; a fase de transição democrática, com construção e desconstrução do Estado de Bem-Estar Social, de 1985 a 1989; e a fase da desconstrução do Estado de Bem-Estar Social, de 1990 a 2002.

políticas públicas. As oportunidades políticas que se lhe abriram para adentrar nesse campo, de alguma forma também orientaram a priorização de suas agendas estratégicas em torno de políticas de crédito, habitação rural e organização da produção e comercialização, com as questões de SAN diluídas entre as ações de fortalecimento da organização da produção e das agroindústrias familiares nas dinâmicas organizativas do sindicalismo.

No sexto capítulo se busca analisar como a Fetraf-Sul potencializa sua agenda política relacionada à SAN em espaços mais ou menos instituídos do Estado e nos conselhos de políticas públicas de SAN em âmbito nacional e local. Junto com as políticas públicas surgiram vários espaços nos quais elas são conformadas. Neste estudo se prioriza um olhar mais atento sobre as interfaces estabelecidas entre a Fetraf e alguns setores do Executivo, mais diretamente envolvidos com as políticas de SAN, bem como sobre suas relações com as Frentes Parlamentares de SAN nas esferas nacional e nos três estados da região Sul. Igualmente se analisa em que medida os conselhos de segurança alimentar e nutricional, nacional e municipal, se constituem ou não em espaços estratégicos de participação da Fetraf nas arenas de construção das diretrizes que orientam as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional nas esferas nacional e local.

Ao longo do sétimo capítulo se faz um exigente exercício de identificar e analisar possíveis inflexões ocorridas na estrutura organizativa da Fetraf-Sul e do Sintraf de Constantina, que mantém vínculos com sua inserção na formulação e execução de políticas públicas, dentre elas as relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Traços dessas mudanças podem ser observados na ampliação de estruturas organizativas, na criação de novas organizações e na crescente profissionalização de dirigentes e técnicos encarregados pela dinamização da política sindical. Outra inflexão notável é a gradual passagem de processos de formação político-sindical para a realização de projetos de formação e capacitação técnica de lideranças e agricultores familiares, com a conseqüente adequação dos discursos e práticas em contextos nos quais o sindicalismo precisa dar respostas eficientes e eficazes às suas bases sociais e aos órgãos públicos encarregados pela implementação de políticas públicas na agricultura familiar.

O oitavo capítulo traz algumas conclusões e estabelece conexões entre o referencial teórico e os objetivos da pesquisa. Mostra que, por diversos vieses, a inserção da Fetraf-Sul no campo das políticas públicas, em geral, e da segurança alimentar e nutricional trouxe mudanças significativas em sua agenda política e suas estruturas organizativas, bem como conforma um padrão de relação entre o Estado e os movimentos e organizações sociais baseado em diversas formas de cooperação conflituosa. O significado e o alcance de tais



alterações caberão ainda ser mais estudados ao longo do tempo, já que tanto as políticas públicas quanto a inserção do sindicalismo em sua formulação e execução são dinâmicas e ainda novas no processo de redemocratização brasileira que oportunizou a participação social como um exercício de cidadania nos diferentes espaços públicos.

## 2 CONFRONTO E COOPERAÇÃO NA AÇÃO SOCIAL

Este capítulo tem o objetivo de abordar os principais elementos conceituais e metodológicos que se constituem numa espécie de moldura referencial do estudo empírico que será desenvolvido nos próximos capítulos da tese. Trata-se de aportar subsídios teóricos que ajudem a compreender como a inserção de organizações sociais da agricultura familiar, como a Fetraf-Sul, em um campo de ação conformado pelas políticas públicas, dentre as quais a de segurança alimentar e nutricional, gera mudanças em sua agenda política, estratégias de ação e seu modo de se organizar para desenvolver a ação sindical.

Para tanto, inicialmente serão trazidas contribuições da perspectiva estrutural e institucional, que enfatiza a importância das condições contextuais e seu potencial de incidências na conformação da ação dos atores sociais. Depois será abordada a Perspectiva Orientada ao Ator, também chamada de construcionista, que acentua a capacidade de agência dos atores, com suas trajetórias, estratégias, relações e competências para interpretar seus contextos, definir e construir suas estruturas no curso de suas ações. Por fim se faz um esforço de articulação entre essas duas perspectivas e suas implicações teórico-metodológicas no transcurso da pesquisa.

As mudanças institucionais ocorridas nos processos de redemocratização brasileira nas últimas três décadas, com a introdução de mecanismos de participação e representação dos movimentos e organizações sociais em espaços de discussão e tomada de decisões nas políticas públicas inauguram formas de “alargamento da democracia”<sup>1</sup> (DAGNINO, 2004) e projetam o Brasil como um caso paradigmático na literatura sobre democracia e a relação entre a sociedade civil e o Estado (SANTOS, 2002). Dagnino frisa dois fatores que foram decisivos para essas mudanças: o restabelecimento da democracia formal, que possibilitou que a partir dos anos noventa ocorresse um trânsito da sociedade civil para o interior do Estado; e, como consequência deste fator estruturante das relações que viriam a se solidificar, “[...] no mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático.” (DAGNINO, 2004, p. 96).

---

<sup>1</sup> Esse processo teve seu marco formal com a Constituição de 1988, “[...] que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental.” (DAGNINO, 2004, p. 95).

O período da redemocratização brasileira se caracteriza como uma “redescoberta” da sociedade civil, com o impulso do ativismo comunitário e dos “novos movimentos sociais.”<sup>2</sup> (AVRITZER, 1994). Eles, habilidosamente, souberam aproveitar-se de um contexto de “crise do Estado e de seus padrões vigentes” para inaugurar novas e complexas formas de relação, intensificadas a partir do início deste século, que ultrapassam a integração social ao mercado ou ao estatismo, e se forjam na construção de uma cultura política democrática e participativa “em campos de tensões” (COSTA, 1994), nos quais sociedade civil e Estado se controlam reciprocamente nos processos de articulação e na tomada de decisões de interesse público, como as que ocorrem no nível das políticas públicas (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Para Dagnino (2002, p. 279) esse “[...] processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado”. Além do mais, é marcado por relações plurais, conflitivas e heterogêneas:

A noção de heterogeneidade da sociedade civil descreve a diferenciação interna existente na sociedade civil em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos. Trata-se de um núcleo temático que ajuda a compreender que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006, p. 27).

Segundo esses autores, a heterogeneidade da sociedade civil surge como resposta às concepções homogeneizantes, tanto de sociedade civil quanto do próprio Estado, que não só dificultam a captação das mediações, como também fortalecem visões e análises dicotômicas que limitam a compreensão plural e heterogênea das dinâmicas sociais, conforme identificado por alguns autores<sup>3</sup> na literatura sobre processos de mobilização e contestação social. De um modo mais amplo, essa heterogeneidade também abrange a dimensão conceitual, de tal forma que “[...] convivemos hoje com diferentes conceitos de sociedade civil, estruturados a partir de distintos programas de ação e influências teóricas. Flutuamos entre esses conceitos tanto no plano teórico como no mais imediatamente político.” (NOGUEIRA, 2003, p. 186). O mesmo autor observa que, por não haver compreensão consensual sobre este termo, ele serve tanto para alimentar forças de oposição ao capitalismo, como para delinear estratégias de inserção no mercado ou para formular e propor programas de democratização no campo das políticas públicas<sup>4</sup>. No caso das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional,

<sup>2</sup> Entre os autores que abordam este tema no Brasil encontram-se Doimo, Gohn, Scherer-Warren e Sader.

<sup>3</sup> Entre eles Abers, Abramovay, Avritzer e Navarro, Baiocchi, Heller e Silva, Dagnino, Côrtes, Santos, Schneider, Silva e Moruzzi Marques.

<sup>4</sup> O estudo empírico corrobora esta visão polissêmica de sociedade civil também no interior da Fetrat-Sul e de suas organizações filiadas na relação com o Estado, conforme será mais abordado a partir do capítulo 4.

concepções dicotômicas já não respondem às requeridas interpretações das múltiplas práticas e relações que se conformam nesse campo de ação coletiva<sup>5</sup> na atualidade.

Desde um ponto de vista epistemológico, pode-se apontar como pano de fundo dessa questão da heterogeneidade a tensão entre o estruturalismo e o construcionismo (LONG, 2007). No estruturalismo se entende que a realidade social é definida a partir das estruturas de maior escala e que, por isso mesmo, têm maior força e incidência sobre as de menor escala que tenderiam a reproduzir suas lógicas. Perspectivas estruturalistas, normalmente ligadas a visões deterministas e teleológicas da sociedade, supõem a existência de planos predefinidos que podem ou não ser atualizados na vida social. Elas se alimentam de um paradigma de ciência (baseado nas ciências exatas) que busca regularidades, padrões e previsibilidade, com uma visão de sociedade que tende à unidirecionalidade e estreita margem de manobra para a heterogeneidade de atores que se situam em escala mais local (LONG; PLOEG, 2011). Cabe observar que tanto as perspectivas ideológicas oriundas do marxismo como as das teorias da modernização valem-se do estruturalismo para propagar suas visões sobre a ação social.

A visão estruturalista tem sido criticada não só por não reconhecer o papel dos atores (o que será tratado a seguir como agência), mas também por sua limitação para explicar a heterogeneidade de situações sociais submetidas às mesmas contingências estruturais. Por sua vez, o construcionismo, como o próprio nome insinua, é uma visão epistemológica preocupada em desvendar como a vida social é construída por atores em interação. Para o seu principal proponente:

O construcionismo está interessado, antes de tudo, em entender os processos pelos quais os atores específicos e redes de atores se comprometem e coproduzem, assim, seus mundos sociais (inter) pessoais e coletivos. Logram isso não só retrabalhando repertórios culturais existentes ou por conduta aprendida, mas também mediante as muitas maneiras em que as pessoas improvisam e experimentam com velhos e novos elementos e experiências e reagem segundo a situação, com imaginação e com conhecimento das circunstâncias que encontram (LONG, 2007, p. 26).

Como se depreende, o construcionismo prima pela análise de baixo para cima e parte da noção de que as relações sociais se estabelecem por atores individuais ou coletivos. Assim se explicam o interesse pelos discursos (e, metodologicamente, pela análise destes), as arenas sociopolíticas e as redes de comunicação e apoio. Ademais, o construcionismo não é avesso à análise de instituições, na medida em que elas mesmas são fruto do trabalho dos atores, mas também não as absolutiza nem as compreende como exteriores aos atores nelas implicados.

---

<sup>5</sup> Tilly e Tarrow (2007, p. 5) definem ação coletiva como a “[...] coordenação de esforços em favor de interesses e programas compartilhados.”

Por outro lado, há que se levar em conta a lógica subjacente de tratar processos de maior amplitude desde um ponto de vista estrutural. Não se trata de descartar, simplesmente, as perspectivas estruturalistas e apontar o construcionismo como a única epistemologia. Pelo contrário, parece mais sensato utilizar o ponto de vista epistemológico perante a escala dos processos que serão considerados, sem absolutizar uma ou outra. Nas políticas públicas pode-se considerar esta como uma das tensões transversais que, inclusive, contribui para a dinamização de sua implantação. Nesse sentido, Giddens (1984) propõe uma dualidade estrutural, na qual a estrutura é considerada como condição e como resultado da ação humana. Ou seja, a estrutura é, ao mesmo tempo, um constrangimento e uma possibilidade da ação social, resultante de um pano de fundo de regras e procedimentos e de padrões emergentes de interação entre atores sociais.

Em uma perspectiva semelhante Tarrow (2009) entende que um repertório (que será aprofundado a seguir) é, ao mesmo tempo, estrutural e cultural. Não é algo imutável e emanado de alguma realidade transcendente, ao contrário, são os atores que o constroem, mas não *ex nihil* e, sim, a partir de estruturas herdadas e adaptadas. Na presente pesquisa se busca aproximação com essa perspectiva porque ela possibilita situá-la em uma escala analítica mediana (ou *meso* conforme a bibliografia anglofona) sem, contudo, deixar de considerar as outras escalas presentes no estudo. Não se trata de olhar apenas o ator individual, com suas microinovações, nem só as macroestruturas nacionais e internacionais, mas de perscrutar as possíveis complementariedades entre ambas as perspectivas na ação coletiva que se conforma em torno da construção e implantação de políticas públicas como a de segurança alimentar e nutricional no Brasil contemporâneo.

## 2.1 DE REPERTÓRIOS DE CONFRONTO A REPERTÓRIOS DE COOPERAÇÃO

Com vistas a dar um passo adiante na intrincada relação entre macro e micro emerge um referencial teórico que trabalha com a estrutura de oportunidades políticas, que pode contribuir no empenho pela superação das concepções e análises dicotômicas e reducionistas presentes em análises sobre as instituições e organizações associativas. Aí se encontra uma expressiva contribuição para as análises dos processos que envolvem os diferentes atores na conformação de políticas como a de segurança alimentar e nutricional e outras.

Tarrow (2009), McAdam, McCarthy e Zald (1999) evocam o conceito de estrutura de oportunidades políticas<sup>6</sup> para evidenciar que os condicionamentos político-institucionais exercem influência sobre os processos organizativos sociais, como no caso dos movimentos de contestação social. Para eles, à medida que se alteram os condicionamentos nas estruturas institucionais do aparelho do Estado também se abrem novas oportunidades ou obstáculos para os movimentos e organizações de contestação. Essa visão contribui para se pensar formas de relações não fixas, permeáveis e que se constituem e reconstituem na história, de modo que “[...] as oportunidades políticas são aproveitadas e transformadas por uma variedade de desafiantes sob condições muito diferentes.” (TARROW, 2009, p. 102). Desse modo, a percepção e o aproveitamento das oportunidades assumem formas diversificadas de acordo com a realidade dos atores nos diferentes contextos de sua inserção, como tem ocorrido com as organizações e movimentos sociais a partir dos anos 1980 em relação à pluralidade de suas demandas por mudanças sociais e, mais recentemente, em relação à sua inserção na execução de políticas públicas.

Uma vantagem dessa concepção é que ela trata de forma relacional e indissociável, tanto os movimentos e organizações sociais como as estruturas políticas e administrativas (TILLY, 2006). Dois conceitos a ela relacionados são regimes e repertórios, sendo que o primeiro se refere à esfera do Estado e o segundo está ligado às organizações. O argumento central tilliano é que o regime condiciona os repertórios das organizações. No caso desta pesquisa se diria que a política de segurança alimentar e nutricional pode condicionar os repertórios que as organizações sociais da agricultura familiar formulam em seus processos organizativos e de mobilização por mudanças sociais.

Os regimes podem ser definidos como “[...] as relações regulares entre governos, atores políticos estabelecidos, contestadores e atores políticos externos, incluindo outros governos.” (TILLY; TARROW, 2007, p. 45). Alternativamente, também podem ser definidos como um “[...] conjunto de relações entre estados e cidadãos [...] relações entre os principais atores políticos (partidos, corporações, sindicatos, grupos étnicos organizados, redes de patrões e clientes, militares, dentre outros).” (TILLY, 2006, p. 19). Os regimes são democráticos à medida que “[...] as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes.” (TILLY, 2006, p. 19).

---

<sup>6</sup> Os autores que trabalham com o conceito de estrutura de oportunidades políticas geralmente o utilizam nas análises das relações entre os movimentos sociais e o Estado. No caso desta pesquisa, respeitando-se a distinção conceitual entre movimentos sociais e organizações sociais, utiliza-se este referencial teórico para analisar a relação entre as organizações sociais da agricultura familiar e o Estado que, de alguma forma, no Brasil, fazem parte dos múltiplos movimentos de contestação e cooperação nos processos de mudanças sociais.

Diferentes regimes lidam com as manifestações e ações das organizações sociais de formas distintas, podendo serem atitudes de prescrição, tolerância ou proibição. E produzem diferentes oportunidades e ameaças para as organizações, que por sua vez precisam calcular os riscos, os custos e a eficácia de suas ações organizadas como repertórios (TILLY, 2006). Os repertórios são “[...] as maneiras através das quais as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados.” (TARROW, 2009, p. 51). Essa concepção, entretanto, assumiu diferentes matizes durante o percurso de sua formação.

O conceito de repertório de ação coletiva foi forjado por Tilly no interior da *Contentious Politics*, com o intuito de explicar os movimentos de confrontação política em ação desde o advento do Estado Moderno. A *Contentious Politics* é um modo de “[...] fazer demandas que incidem sobre os interesses de outros.” (TILLY; TARROW, 2007, p. 5). Para tanto, Tilly se debruçou sobre a História para analisar as mobilizações políticas de confronto e mostrar como as formas nas quais esse confronto se dá mudam de maneira lenta. Inicialmente esse conceito se referia a “[...] meios definidos de ação coletiva e a um repertório familiar de ações coletivas que estão à disposição das pessoas comuns.” (TILLY, 1976, p. 22). Segundo Alonso (2012), essa formação conceitual se deparava com três interlocutores na década de 1970: as elaborações do (desgastado) conceito de ideologia, o culturalismo parsoniano que sobrevalorizava a cultura em detrimento da agência dos atores (uma postura estruturalista) e o interacionalismo simbólico de Goffman, muito centrado na agência dos atores.

Nessa construção conceitual as mudanças de repertórios acompanham as mudanças sociais, políticas e econômicas, ao mesmo tempo em que estão relacionadas às oportunidades políticas (TILLY, 2006; TARROW, 2009). Alonso (2012) faz uma retrospectiva histórica dessa construção conceitual em Tilly e caracteriza três fases. Na primeira (da década de 1970), que marca o seu nascimento, os repertórios eram tratados como formas de ação. Nesse escopo entrariam, por exemplo, as barricadas da Revolução Francesa, as greves do século XIX e as passeatas do século XX. Para marcar algumas de suas características Tilly recorre à analogia da língua ao afirmar que “[...] ele [o repertório] lembra uma linguagem rudimentar: tão familiar como o dia para seus usuários, e com toda a sua possível esquisitice ou incompreensibilidade para um estrangeiro.” (TILLY, 1978, p. 156). Os repertórios são dominados por uma coletividade (população, classe ou categoria) como construção cultural (valem para muitos), se renovam ou mudam lentamente, de tal forma que as mudanças de repertórios de ação estão associadas às mudanças da própria sociedade.

Nessa primeira fase Tilly compreende os repertórios fortemente ligados às práticas. Analiticamente, o que importa é o que as pessoas fazem, sem tanta ênfase nos símbolos e nos

discursos, nem se aprofunda a forma como os atores se apropriam dos repertórios. Há, indubitavelmente, uma perspectiva estruturalista histórica, na qual cada época (e local) detém o seu repertório de ação coletiva. A criação e adaptação dos repertórios são frutos do trabalho dos atores individuais e, sobretudo, coletivos (ALONSO, 2012).

Na década de 1990 Tilly revisou esse conceito e o cunhou como repertório de confronto. Essa mudança se deveu às críticas de que ele estaria somente focado em estratégias e práticas, esquecendo-se do simbolismo tão caro às perspectivas culturalistas. Na concepção anterior o autor considerava que um ator (individual ou coletivo) dispunha de um repertório e podia usá-lo estrategicamente, contemplando pouco a dimensão de interação entre os atores. Na sua reformulação o autor avança para um repertório que se refere às “[...] relações sociais, significados e ações amalgamadas em padrões conhecidos e recorrentes.” (TILLY, 1995, p. 27). Aí se abre maior espaço aos atores e sua agência, já que o repertório passa a ser entendido como um conjunto de rotinas de confronto que, no entanto, ao serem atualizadas, têm espaço para a improvisação e a criatividade. Cada rotina, ao ser executada, o é de uma forma diferente e o repertório passa a ser entendido da seguinte forma:

A palavra repertório identifica um conjunto limitado de rotinas que são apreendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha. Repertórios são criações culturais apreendidas, mas eles não descendem de filosofia abstrata ou tomam forma como resultado da propaganda política; eles emergem da luta. [...] Em qualquer ponto particular da história, contudo, elas [as pessoas] apreendem apenas um pequeno número de maneiras alternativas de agir coletivamente (TILLY, 1995, p. 26).

A mudança para rotinas de interação marca uma grande diferença em relação à fase inicial da compreensão de repertório, já que aponta para uma aproximação com as dimensões culturais, ou seja, “[...] ao hábito, ao costume, à tradição, à memória e à convenção.” (ALONSO, 2012, p. 26). Essa mudança conceitual o distancia da perspectiva estruturalista, sublinha uma tensão entre longa e curta duração e favorece uma abordagem analítica no sentido de uma aproximação com a agência e os atores, conforme se verá em seguida. Mesmo que os repertórios fundamentais continuem sendo os mesmos que antes (greves, caminhadas, barricadas), a análise que se faz deles, em tese, é diferente. Além disso, ficam cada vez mais claras as diferenças e especificidades dos repertórios utilizados e as inovações produzidas.

Entretanto, como alega Alonso (2012), essa mudança não surtiu o efeito desejado porque não representou uma mudança nas análises empíricas. Ao contrário, o que houve foi a continuação da visão dos repertórios como formas de ação. Para responder a essa crítica, Tilly buscou aprofundar o seu marco teórico e analítico no sentido de abarcar mais as preocupações



culturalistas das quais se alimenta o construcionismo. Dessa vez, o conceito tilliano utilizado para substituir o de rotina foi o de *performance*. As performances descrevem situações concretas de reivindicações nas quais sempre há, pelo menos, um par de atores envolvidos: o reivindicador e o reivindicado. Ambos particularizarão a performance, no sentido de agir em relação a ela com maior ou menor criatividade diante da pluralidade de oportunidades políticas (TILLY, 2006), caracterizando uma relação dialética.

Clemens utiliza o conceito de repertório em estudos sobre o movimento de mulheres estadunidenses na transição do século XIX para o século XX e analisa o “[...] potencial dos movimentos sociais ou das associações voluntárias para transformar a política institucional.” (CLEMENS, 2010, p. 166). Seu argumento central é que as mulheres (junto com outros movimentos) promoveram mudanças substanciais na política daquele país. Para alcançar seu intento, a autora utiliza os referenciais tillianos e lança mão dos “repertórios organizacionais” para analisar as formas como os grupos se organizam. Nas palavras da autora:

[...] o repertório de organização tanto reflete como ajuda a dar forma aos padrões de organização social. Assim como qualquer indivíduo ou grupo o adquire, um repertório é em grande medida constituído pela experiência e pela percepção das formas existentes de organização social. Sabemos o que é fazer parte de um comitê, de uma comunidade ou de um pelotão porque participamos, observamos ou ouvimos falar dessas diferentes formas de organização (CLEMENS, 2010, p. 182).

Os repertórios de organização, segundo essa visão, resultam tanto da experiência quanto da percepção de como outros grupos se organizam. Trazendo-se para exemplos mais próximos, sabe-se que grupos díspares como sindicatos, partidos políticos, associações sem fins lucrativos, clubes de mães, empresas e burocracias estatais se organizam em torno de repertórios diferentes, mas algumas de suas práticas (rotinas ou performances, no sentido tilliano) são semelhantes. Assim, por exemplo, boa parte deles toma suas decisões em assembleias, recorre a votações, tem uma divisão ou departamento financeiro, lança editais de convocação, etc. No caso da Fetraf-Sul há uma diversidade de concepções políticas e de estruturas organizativas em seus sindicatos e associações, mas todos seguem repertórios com orientações gerais e adotam procedimentos mais ou menos comuns para implantar as estratégias da organização. Esses repertórios oscilam e mudam no decorrer da história das organizações, são apropriados por alguns grupos e abandonados por outros, de modo que suas mudanças correspondem, em boa parte, às mudanças de oportunidades políticas e às ameaças que as organizações que integram a Fetraf-Sul encontram em seus contextos específicos.

Clemens (2010) utiliza os repertórios organizacionais, além de outros motivos, para discutir a irredutibilidade do que se convencionou chamar de “a lei de ferro da oligarquia”, proposta por Michels com base na teoria de Weber (o que ficou conhecido como modelo Michels-Weber). Segundo esse modelo, as organizações contestatórias tenderiam a se aproximar daquelas com as quais se confrontam - que são as instituições políticas vigentes - tornando-se crescentemente conservadoras. Por essa via, “[...] as instituições existentes são preservadas, mesmo quando a substância das políticas se altera.” (CLEMENS, 2010, p. 161). Isso se faria em vista de ampliar a burocratização e a hierarquização decorrentes do suposto imperativo de fortalecer a eficiência das instituições na disputa do poder. Com isso se abriria um abismo entre as lideranças que interagem nas arenas de poder político e suas bases de sustentação e os compromissos iniciais da organização tenderiam a dar espaço às lógicas cotidianas de reprodução de poder. No afã de dar conta de “competir” com as organizações do *status quo*, as organizações de contestação sofreriam um processo de isomorfismo com essas mesmas organizações que, conseqüentemente, tenderia a dificultar ou impedir as mudanças políticas almejadas (CLEMENS, 2010).

Esse processo pode ocorrer, principalmente, nas dimensões da incorporação econômica e política, resultando em dependência financeira e política que lideranças dos movimentos e organizações sociais passam a ter em decorrência de seus contatos com o Estado. Essa prática traz estabilidade econômica que se reflete em estabilidade familiar e emocional. Como afirma Michels sobre lideranças partidárias de oposição, “[...] nenhum caminho de volta se abre. Eles estão acorrentados por seu passado. Eles têm uma família e esta precisa ser alimentada.” (MICHELS, 1962, p. 208 *apud* CLEMENS, 2010, p. 163). Por sua vez, a incorporação política diz respeito ao *status* de liderança política consolidada (apesar de não ser exclusiva) para galgar posições eleitorais. Os líderes opositores, depois de serem eleitos, de alguma maneira, arrastariam o movimento no sentido de um centro político, moderando sua atitude e seu discurso para se reproduzir no poder.

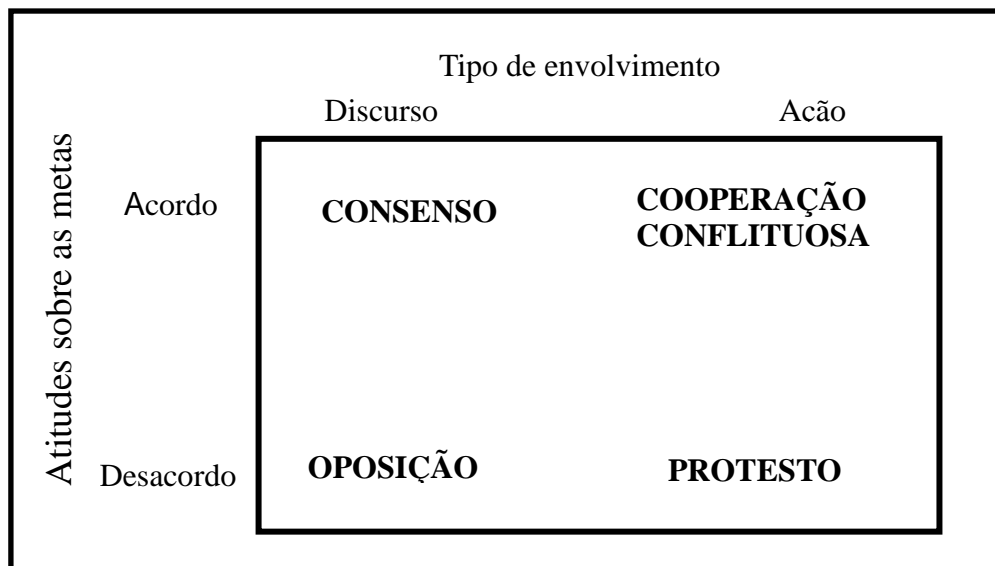
Para além de como o envolvimento com o *status quo* se converte em conservadorismo, que também ocorre no interior de organizações sociais, cabe retornar às discussões sobre os repertórios, agora buscando ampliá-la para analisar ações que não são exclusivamente de oposição. Tarrow (2009, p. 19) acentua que “[...] o ato irredutível que está na base de todos os movimentos sociais [...] é a ação coletiva de confronto.” No entanto, esse confronto adquire diferentes conformações e desdobramentos analíticos na ação dos movimentos sociais<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tarrow (2009, p. 19) define os movimentos sociais como “[...] desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridades.”

A literatura sobre processos associativos mostra que em sociedades complexas os movimentos e organizações sociais, além de entrar em confronto com o Estado também estabelecem processos de interação e colaboração com o mesmo, como é o caso da Fetraf-Sul desde seu nascimento no interior do sindicalismo cutista. Giugni e Passy (1998) apontam essa questão como resultante da perda da legitimidade por parte do Estado para determinar a ação da sociedade civil, tendo que aceitar suas inserções em seu interior numa perspectiva de correção. Ao definir cooperação como “[...] relação entre duas partes, baseada num acordo sobre os fins de uma dada ação e que envolve uma colaboração ativa destinada a chegar a esse fim [...]” (GIUGNI; PASSY, 1998, p. 84), os autores propõem uma tipologia com quatro tipos de atividades que caracterizam a relação dos movimentos e organizações sociais com o Estado, conforme a figura 2.

**Figura 2 - Tipologia de atividades dos movimentos sociais**



Fonte: Giugni e Passy (1998, p. 85).

As atividades apresentam variações em função de duas variáveis: a atitude sobre os fins (acordo ou desacordo) e o tipo de envolvimento (discurso ou ação), das quais resultariam o consenso, a oposição, a cooperação conflituosa e o protesto. O protesto seria o mecanismo básico e o mais robusto repertório do qual dispõem os movimentos sociais para alcançar seus objetivos, mas não o único. Já, nos espaços de participação social como, por exemplo, os conselhos, a postura mais frequente da maioria dos movimentos e organizações que deles participam seria a de oposição, por mais que no caso brasileiro e, mais especificamente na política de segurança alimentar e nutricional, desde a sua constituição, vários conselhos têm se caracterizado pela sua capacidade de agência e concertação social. Chama atenção,

entretanto, a ênfase dada pelos autores à cooperação conflituosa. Por que conflituosa? Porque a cooperação raramente é total, devido à desigualdade existente na relação entre o Estado, que detém mais poder que os movimentos e organizações sociais. Dessa forma, eles tenderiam a lançar mão de uma estratégia ambivalente que combina conflito e cooperação para avançar na concretização de suas demandas, conforme se observa que ocorre de modo contínuo no interior do campo das políticas públicas em geral e de segurança alimentar e nutricional para que as organizações sociais façam valer suas demandas e proposições.

Os mesmos autores também propõem uma tipologia sobre como pode ocorrer a cooperação conflituosa, baseada em três formas: consulta, integração e delegação. A consulta responde ao interesse de atores estatais que busariam os movimentos e organizações sociais para se apropriar de informações importantes que esses detêm. Com frequência os movimentos têm acesso a informações decorrentes de sua inserção em temas peculiares e relações em rede, que o Estado normalmente não acessa, mas que lhe são importantes. Consultas desse tipo ocorrem com muita frequência com os atores que atuam com a segurança alimentar e nutricional. A integração, por sua vez, responde à incorporação de lideranças dos movimentos em comissões, comitês e outras instâncias colegiadas em nível estatal. Segundo os autores, essa dinâmica também se move em direção à absorção de informações dos movimentos e, adicionalmente, pela necessidade por parte do Estado de legitimar suas ações, por meio da integração de movimentos, o que tem sido uma prática crescente no caso brasileiro, especialmente a partir de 2003 que a segurança alimentar e nutricional e outras políticas públicas se tornaram agendas políticas do Estado. A última forma é a delegação, que consiste na transferência de responsabilidades por parte do Estado para os movimentos e organizações sociais na execução de políticas públicas, como é o caso da Fetraf-Sul e outras. Essa forma de relação é respaldada pelas características das quais os movimentos são possuidores (capilaridade, legitimidade e método), que franqueiam que as políticas sejam executadas com eficiência e eficácia e que seus resultados sejam maximizados.

Quais seriam, então, as características da cooperação conflituosa? Para responder a esta questão Giugni e Passy (1998) apontam cinco razões. Primeira, no que toca ao conteúdo da interação, o conhecimento tem um papel fundamental, em estreita relação com o que já foi dito anteriormente, a saber, que as características e habilidades específicas dos movimentos interessam ao Estado. A segunda refere-se à finalidade da relação, de modo que a cooperação conflituosa pressupõe o trabalho conjunto em torno de metas comuns entre as organizações sociais e o Estado em vista da resolução de problemas objetivos. Essa relação colaborativa é fundamental na nova configuração, mas continua sendo uma “[...] interação conflituosa, pois

apesar de as metas serem comuns, seguidamente há desacordos sobre os meios para alcançá-las, assim como sobre a extensão das soluções propostas.” (GIUGNI; PASSY, 1998, p. 88).

A terceira característica destacada por Giugni e Passy (1998) é a natureza dialógica do processo relacional entre o Estado e os grupos sociais que difere de modelos tradicionais - nos quais o Estado é tido como o mediador de conflitos de interesses (sindicatos x patrões) - de modo que o Estado e os movimentos e organizações sociais se encontram na condição de atores que dialogam para forjar soluções negociadas aos problemas. A quarta característica de intermediação é a capacidade de agência envolvida nessa relação. Aqui a contribuição dos movimentos ultrapassa o cumprimento de *scripts* do Estado e alcança a apresentação de proposições originais, baseadas em seus conhecimentos específicos que lhes credenciam com o poder de negociação. Por fim, a quinta característica dessa relação de cooperação conflituosa é a autorreflexividade. Nas sociedades complexas o Estado é mais consciente de suas limitações para o exercício da regulação social, de modo que emergem formas reflexivas como reação ao autoritarismo e à autorregulação, ao mesmo tempo em que se fortalecem formas de colaboração entre o Estado e os movimentos sociais, baseadas no reconhecimento do conhecimento, nas habilidades e nas competências dos atores nos processos de correção.

O estudo de Giugni e Passy abre espaço para a consideração de relações entre a sociedade civil e o Estado em bases diferentes daquelas classicamente trabalhadas no marco da *Contentious Politics*. Ao invés de sublinhar os repertórios de confronto, esses autores mostram que os movimentos e organizações sociais também entram em relações de colaboração com o Estado. Uma das ideias fundamentais desse argumento é que essa colaboração raramente se dá desde um ambiente de consenso, ao contrário, subsiste e se constitui no confronto e avança para uma cooperação conflituosa. Considerando o marco teórico lançado por Tilly e seus seguidores, “[...] em adição a um repertório de confronto, agora pode-se falar de um repertório de cooperação ao se referir a novos movimentos sociais.” (GIUGNI; PASSY, 1998, p. 89).

No Brasil o debate sobre interfaces entre movimentos e organizações sociais e o Estado evoca a utilização de uma noção que tem aparecido, gradativamente, na agenda de pesquisa social sob a denominação de permeabilidade do Estado. Ela aparece na forma mais consolidada nos estudos de Marques (1999; 2000), sobre a construção de redes nas relações entre o público e o privado, e como se articulam os interesses dos diferentes atores nas arenas decisórias das políticas públicas de saneamento básico no Rio de Janeiro. Recentemente ela

também tem sido utilizada por autores como Müller (2007), Müller *et al.* (2012), Bolter (2013), Abers, Serafin e Tatagibe (2014) em análises de políticas públicas.

Na acepção original proposta por Marques, a permeabilidade se refere a uma zona de sombra entre o Estado e o setor privado, na qual interesses corporativos do último adentrariam no primeiro, o que se poderia chamar de uma espécie de privatização ou instrumentalização do Estado. Com base em estudos sobre a constituição histórica do Estado brasileiro, o autor entende que isso resulta da “[...] fragilidade institucional do país e a baixa institucionalização de nossas organizações.” (MARQUES, 1999, p. 48). Nessa perspectiva, Marques (2000) considera que a permeabilidade se constitui ao longo da vida dos atores, por meio de uma teia de relações e cumplicidades que se fazem e refazem continuamente. Essas relações podem se constituir desde ambientes familiares, profissionais, políticos, de amizade, corporativos e outros, de tal forma que a permeabilidade, em princípio, diz respeito a como os interesses privados adentram no Estado em proveito próprio.

Com base na acepção de Marques alguns autores têm argumentado que a permeabilidade torna difusas as fronteiras entre público e privado (MÜLLER, 2007; MÜLLER *et al.*, 2012; BOLTER, 2013). Ao invés de considerar a permeabilidade como uma “intromissão” privada no Estado, ela é utilizada no sentido de o Estado ser entendido como mais receptivo às demandas da sociedade civil, especialmente no âmbito da construção de políticas públicas nas duas últimas décadas (MÜLLER, 2007). Assim, faz sentido afirmar que “[...] o padrão de permeabilidade do Estado brasileiro permitiu que estes movimentos e organizações sociais colocassem suas reivindicações na agenda das políticas públicas federais, em virtude do ingresso no governo de atores que tinham vínculos prévios com tais movimentos e organizações.” (MÜLLER *et al.*, 2012, p. 110). Em uma perspectiva que converge com essa, Abers, Serafin e Tatagibe (2014, p. 326) também mencionam que nesse “[...] contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras.” As autoras (2014, p. 356) acentuam que, “[...] sob o mote da ‘participação da sociedade civil’, movimentos sociais e atores estatais recorreram a um repertório de interação diversificado, que incluiu a participação institucional, protestos, ocupação de cargos na burocracia pública e relações personalizadas [...]”.

Estudos sobre desenvolvimento rural realizados por Schneider, Shiki e Belik (2010) caracterizam a emergência de três gerações de políticas públicas no rural brasileiro. Na sequência, Grisa e Schneider (2015) desenvolveram mais o modo como tais políticas foram construídas e as relações que engendram entre sociedade civil e Estado ao longo de sua

construção e implementação no contexto brasileiro após a década de 1950, passando a chamá-las de três referenciais ou gerações de políticas públicas para a agricultura familiar. A primeira geração se caracteriza pela construção de um referencial agrícola e agrário, a segunda está calcada em um referencial social e assistencial, e a terceira tem seu foco na construção de mercados para a produção associada à segurança alimentar e nutricional e à sustentabilidade ambiental<sup>8</sup>. Os autores realçam que as gerações de políticas não são lineares no tempo, nem se sucedem, mas convivem nas arenas públicas e são alteradas de acordo com as novas formulações oriundas dos diferentes atores implicados com a realidade da agricultura familiar e o mundo rural. Nesse meio, as políticas públicas em geral e as de segurança alimentar e nutricional resultam de processos desencadeados por uma pluralidade de atores sociais estratégicos e com capacidade de agência para incidir nas políticas, tanto para dentro do Estado quanto dos movimentos e organizações sociais.

## 2.2 ATORES E AGÊNCIA NA AÇÃO COLETIVA

A noção de agência proposta por Long ocupa um lugar central na Perspectiva Orientada ao Ator e constitui o eixo de convergência da complexa relação entre atores sociais e estruturas sociais. Baseado em Giddens, o autor entende que:

[...] a noção de agência atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e desenhar maneiras de lidar com a vida, mesmo sob as formas mais extremas de coerção. Dentro dos limites de informação, incerteza e outras restrições (por exemplo, físicas, normativas ou político-econômicas), os atores sociais possuem “capacidade de saber” e “capacidade de atuar”. Buscam resolver problemas, aprendem como intervir no fluxo de eventos sociais ao seu redor e, em certa medida, são conscientes de suas próprias ações, observando como os outros reagem às suas condutas e tomando nota das várias circunstâncias contingentes (LONG, 2007, p. 48).

---

<sup>8</sup> Os autores destacam que cada geração envolve atores e programas de políticas públicas: a primeira geração envolve movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, políticos e gestores públicos e estudiosos do mundo rural, estando estreitamente associada à criação e implantação de programas como o Pronaf, o Seguro Agrícola da Agricultura Familiar, o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural; a segunda geração conta com representantes sindicais e movimentos sociais da agricultura familiar, políticos e gestores públicos, representantes do agronegócio e estudiosos do mundo rural, na qual se destacam programas como o Pronaf Infraestrutura, Garantia Safra, Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, Programa Territórios da Cidadania, Programa Bolsa Família e Programa Nacional de Habitação Rural; na terceira geração ampliam-se os atores que têm representantes sindicais e movimentos sociais da agricultura familiar, organizações do campo agroecológico, políticos e gestores públicos, organizações da sociedade civil vinculadas ao tema da SAN e estudiosos do mundo rural e da SAN, na qual emergem programas como o PAA, o PNAE, a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade, programas de fortalecimento de agroindústrias e de certificação de produtos da agricultura familiar, dentre outros (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 19-50).

A agência está encarnada nas relações sociais e se explicita à medida que elas fazem mudar o curso de ações preestabelecidas dos atores que interagem em rede. Isso remete para a necessidade de se considerar nas análises a dimensão do poder que opera na agência, pois os atores têm a capacidade de envolver outros em seus projetos, seja por meio da coerção, do convencimento ou da negociação (LONG; PLOEG, 2011). Para Long (2007) a agência implica na utilização das redes de relações sociais pelas quais fluem certas demandas, ordens, recursos, definições de significados e valores. Por exemplo, através da agência de certos atores (a seguir chamados de atores estratégicos) definem-se a agenda, as prioridades políticas e, sobretudo, a visão estratégica que as organizações sociais lançam sobre a realidade e como a interpretam.

Nesse sentido, além do poder, outra dimensão fundamental a ser considerada na agência dos atores é o conhecimento. Para que haja mudanças substantivas no mundo social é necessário que os atores sejam portadores de capacidades que lhes permitam interpretar o seu contexto mediante a apropriação de recursos discursivos e de relações interpessoais. Dessa apropriação decorre a relação entre conhecimento e poder, de tal forma que analiticamente é relevante identificar em que espaços e circunstâncias elas têm dominância, quais são e de quem são as interpretações que prevalecem (LONG, 2007; LONG; PLOEG, 2011).

Para McGee (2004) uma questão importante no âmbito do conhecimento concerne à sua legitimidade e tem duas roupagens: uma técnica e outra política, muito presentes na construção das políticas públicas. As questões técnicas tendem ser aquelas mais ligadas a campos científicos, como a metodologia de coleta de dados e sua apresentação no formato acadêmico. Em termos políticos, são consideradas questões como a posição de quem fala e seu alinhamento, ou não, com o discurso de atores dominantes nos respectivos cenários.

Antes de continuar essa discussão da agência cabe esclarecer que, para Long (2007), ator social é toda entidade que possui agência, podendo existir sob a forma de pessoas individuais, grupos informais, redes interpessoais, organizações como a Fetraf-Sul e suas filiadas, agrupamentos coletivos ou macroatores como agências estatais, partidos políticos, organizações eclesiais e organizações internacionais. Trata-se de atores com capacidade de (agência) saber e de atuar, que buscam resolver problemas, aprendem a intervir nos fluxos dos eventos em seu entorno e agem proativamente, mesmo que em certas situações enfrentem limitações de informações e restrições físicas, normativas, políticas, econômicas ou de qualquer outra ordem. Desse modo, “[...] a agência está encarnada nas relações sociais e só pode ser efetiva através delas.” (LONG, 2007, p. 50).



Long deixa claro que a agência baseia-se na ação dos atores individuais e coletivos que refletem, formulam posições e atuam em diversas circunstâncias do mundo social. Entre os atores coletivos o autor explicita que o termo “coletivo” tem três conotações distintas e complementares entre si, com certa primazia da primeira, na prática social: a primeira expressa a coalisão de um grupo que compartilha certos valores e se move em vista da realização de interesses e objetivos comuns; a segunda designa uma rede heterogênea de componentes humanos e não humanos (materiais, textos, tecnologias) que interagem; e a terceira conotação considera que as imagens, representações e categorizações da vida social constituem um todo unitário que se externaliza em atores institucionais, como a comunidade, o Estado, o mercado e outros, dotados de agência de modo generalizado (LONG, 2007).

Em uma perspectiva que se aproxima da noção de agência desenvolvida por Long - também inspirada em Giddens - emerge uma concepção que realça a capacidade dos atores cuja agência é mais pronunciada, que Fligstein (1997, 2001) denomina de atores com habilidade social (*social skill*). A proposição de Fligstein remete ao que Giddens (1984) chama de atores sociais com habilidosas performances (*skilled performances*) para estarem à frente da produção e da reprodução da vida social, ainda mais quando as condições sociais são favoráveis. A ideia-chave do autor é que alguns atores são mais hábeis para ler seus contextos, discernir o que é possível ser feito e motivar os outros a se agregarem em torno da realização de alianças políticas e ações coletivas de interesses comuns. A dinâmica das organizações sociais é perpassada por esses perfis diferenciados de atores e aqueles mais habilidosos (também chamados de atores-chave) são fundamentais para construir e reconstruir ordens sociais em escalas meso de análises sociais.

A habilidade social dos atores se revela de forma diferenciada dependendo de seu contexto de inserção. Onde há instituições fortes, que operam suas rotinas de forma satisfatória, espera-se menor relevância dos atores, enquanto em situações de turbulência sua habilidade social, provavelmente, se constituirá em um diferencial na definição de rumos e na fundação de novas ordens sociais. Nessas situações os atores habilidosos são empreendedores sociais que não só têm boas ideias, mas também sabem persuadir seus pares para que as assimilem e se comprometam em levá-las a cabo de modo colaborativo, como agendas que expressam os interesses comuns e mostram a direção para onde os grupos sociais desejam caminhar para alcançá-los coletivamente (FLIGSTEIN, 1997; 2001). Especialmente na segunda e terceira fases da trajetória de construção da política de segurança alimentar e nutricional, percebe-se que várias organizações sociais em geral e da agricultura familiar se fizeram habilidosamente presentes por meio da elaboração de diversas propostas que foram

transformadas em programas e políticas - como o PAA e o PNAE - e gradualmente assumidas pelo Estado brasileiro.

Com vistas a avançar na concretização da ideia de agência, Fligstein projeta cenários sobre o que os atores socialmente habilidosos fariam em três situações: na construção de campos, na sua reprodução e na sua transformação. As três situações requerem que os atores-chave sejam dinâmicos e manejem regras e recursos nos campos, podendo levá-los a novas conformações. Os campos podem ser descritos como “[...] situações em que grupos organizados se encontram e conformam (*frame*) suas ações cara-a-cara.” (FLIGSTEIN, 2001, p. 108). O foco está na construção de ordens sociais locais, que podem ser chamadas de campos ou arenas, pois é aí que os atores se confrontam. Nessa visão, entende-se a sociedade como um número indefinido e dinâmico de campos em constante construção e desconstrução, conforme a afirmação que segue:

Os campos de ação estratégica são as unidades fundamentais da ação coletiva em sociedade. Um campo de ação coletiva é uma ordem de nível meso na qual os atores (que podem ser individuais ou coletivos) interagem com conhecimento mútuo sob um entendimento comum sobre os propósitos do campo, as relações (incluindo quem detém o poder e por que) e as regras do campo (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011, p. 3).

Conforme estes autores, a ação social ocorre em ordens de nível meso, de modo semelhante à estrutura de bonecas russas, em que, ao se abrir uma surgem outras. Os campos de ação estratégica são definidos de acordo com a situação e o que motiva a sua criação já traz presente quem se envolve neles ou não. Dessa forma, ao mesmo tempo em que os atores constroem um campo, também são por ele influenciados e se constituem em atores estratégicos na definição de suas agendas. Essa visão traz elementos para se compreender a construção dos campos da segurança alimentar e nutricional e do sindicalismo que serão explicitados nos próximos capítulos, por mais que estes nem sempre conformem estruturas institucionais claramente delimitadas.

Por sua vez, para explicar as relações e ligações entre os atores nos espaços sociais, Long utiliza as noções de campos sociais, domínios e arenas. Os campos se caracterizam por serem espaços abertos e com limites pouco definidos, dotados de recursos, discursos, informações, capacidade tecnológica, instituições, indivíduos, grupos e estruturas físicas. As arenas aludem para espaços de poder e de conflitos, nos quais os atores se confrontam, utilizando uma série de recursos como relações sociais, meios culturais e discursivos para alcançar suas finalidades específicas (LONG, 2007). Apesar de serem propensas a espaços de

confrontos cara-a-cara em torno de interesses locais, elas também conectam, por exemplo, atores transnacionais com comunidades camponesas (LONG, 2007; PLOEG, 2008). Confluindo com essa visão, Fligstein e McAdam (2011, p. 3) ressaltam que os “[...] movimentos sociais também têm o potencial de gerar arenas de conflitos compostas por movimentos, atores estatais, mídia e outros [...]” em torno de agendas que os mobilizam. Entretanto, enquanto Fligstein trata os campos ou arenas como similares e acentua a importância dos campos, Long os distingue e põe sua ênfase nas arenas como espaços de confronto e concertação social de atores.

Fuks (2001) trata analiticamente as questões que compõem a agenda pública em arenas sociais e destaca os processos sociais responsáveis pelo surgimento de novos assuntos de interesse público e as disputas em torno de sua definição. Ele enfatiza que a emergência dessas questões se explica mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, da gravidade objetiva dos problemas em questão. O autor argumenta que certos assuntos são favorecidos por sua associação com valores mais amplos e já sedimentados. Enquanto valores, como livre mercado e propriedade privada, delimitam a disputa em torno da definição de problemas para certos grupos, para outros, dada a sua importância valorativa, o enfrentamento da fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional constituem-se em temas relevantes nas arenas de construção das políticas públicas, mostrando que “[...] fatores ideológicos, associados a valores e tradições, estabelecem as condições de legitimidade dos assuntos públicos e sua caracterização.” (FUKS, 2001, p. 6).

No que diz respeito às arenas públicas de ação e debate, Fuks destaca que algumas serão mais propensas a acolher certos assuntos e atores - como setores da administração pública que tendem a lidar com assuntos técnicos que interessam apenas a alguma comunidade específica, permanecendo ocultos à visão e pressão do público -, enquanto outras arenas com maior visibilidade, como a parlamentar, são mais permeáveis a contextos externos. Nessa perspectiva, por exemplo, em um contexto político favorável à promoção da segurança alimentar e nutricional as organizações da sociedade civil pressionaram e o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e, sob nova pressão social, alguns anos depois o mesmo Congresso incluiu o direito humano à alimentação adequada na Constituição Federal. A interação entre diferentes arenas constitui um aspecto central da própria dinâmica do debate público sobre os temas de interesse social.

Em suas análises McGee (2004) converge com Long (2007) e Giugni e Passy (1998) ao considerar a importância do conhecimento e da aprendizagem que ocorrem ao longo do processo de construção das políticas públicas. Para lidar metodologicamente com esses

diferentes espaços de relação e construção social, Long propõe a noção de interfaces, que se situam em arenas específicas nas quais os atores interagem e ocorre um extenso trabalho de “[...] pontuar, acomodar, segregar ou disputar pontos de vista sociais, avaliativos e cognoscitivos.” (LONG, 2007, p. 53). Focada em um ponto de vista mediano entre atores e estruturas, a análise de interface possibilita elucidar as discontinuidades e ligações entre os elementos e forças que se deparam ou convergem, para entender como as mesmas são construídas e desconstruídas.

Entre as características da análise de interface mencionadas por Long (2007) cabe destacar duas. Em primeiro lugar a interface supõe relações e intencionalidades cujo contato entre os atores se dá por meio de regras predefinidas que estabelecem as condições para a ocorrência desse contato. Para ilustrar pode-se pensar no contato entre duas comitativas diplomáticas, em cujas interfaces há um protocolo predeterminado, ou entre a coordenação da Jornada Nacional de Lutas da Agricultura Familiar e a direção do MDA, ou então, em uma reunião do Consea na qual se encontram diferentes atores da sociedade civil e governamentais com base em condições previamente acordadas.

Em segundo lugar a interface, não necessariamente, mas com frequência é conflitiva, por envolver interesses contraditórios que se expressam em relações de poder desiguais. Nesse caso, os atores individuais e coletivos que tomam parte como porta-vozes das demandas de suas organizações nessas situações correm o risco de assumir posições ambivalentes, já que precisam responder tanto aos anseios de suas bases quanto aos dos agentes do Estado, conforme já foi apontado no modelo Michels-Weber. Na construção da política de segurança alimentar e nutricional ambas as características se fazem presentes e as interfaces se constituem nos debates que, frequentemente, levam a tomadas de posições por consensos possíveis em meio às controvérsias e convergências entre os atores que se encontram em sua conformação.

A discussão realizada nas duas partes anteriores deste capítulo traz elementos de revisão da literatura com os referenciais teóricos e os principais conceitos que embasam o modelo de análise desta tese. Para compreender as mudanças ocorridas no interior da Fetraf-Sul em virtude de sua participação nas políticas de segurança alimentar e nutricional serão utilizados aportes teóricos das duas perspectivas referidas, por entender-se que ambas trazem contribuições epistêmicas que se complementam na operacionalização deste estudo, conforme será mais explicitado na sequência desta seção.

A primeira, sob um viés estrutural e institucional, realça a importância das oportunidades políticas na criação das condições para a conformação das mudanças sociais. A

democratização das estruturas do Estado e a descentralização de suas políticas favorecem para que movimentos e organizações sociais, como a Fetraf-Sul, não só contestem, mas aproveitem tais oportunidades e participem com seus repertórios organizacionais e ocupem seus espaços nos processos de construção e execução das políticas públicas.

A segunda, que é a Perspectiva Orientada ao Ator, ressalta a capacidade de agência dos atores, com suas habilidades, seu potencial de conhecimentos e suas competências para interpretar os diferentes contextos e definir as estratégias que orientam o curso de suas ações, entre elas aquelas voltadas às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. A agência possibilita entender-se que os processos sociais são constituídos, ao mesmo tempo, por estruturas institucionalizadas, como as normas, o Estado e organizações internacionais e nacionais (macroatores), e por indivíduos que interagem individual e coletivamente nas redes e grupos sociais (micro) nas correlações de poder para legitimar suas posições. A agência não só contribui para ligar, mas especialmente para superar as noções que contrapõem estrutura e agente individual, às vezes entendidas como níveis estanques e inconciliáveis nas análises sociais. Nesse sentido, ambas as perspectivas se complementam nas concepções e nas práticas das organizações sociais nos dois níveis de análise, com suas implicações teórico-metodológicas conforme será tratado a seguir.

### 2.3 IMPLICAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Em conformidade com o problema de pesquisa, pretende-se analisar em que medida o envolvimento de organizações sociais da agricultura familiar, como a Fetraf-Sul, em um campo conformado pelas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional produz mudanças em suas agendas políticas e estruturas organizativas. O aprofundamento da análise desse objeto empírico suscita questões que serão mais trabalhadas nesta seção.

As mudanças instituídas no campo de ação conformado pelas políticas públicas, especialmente as de segurança alimentar e nutricional, ocorrem concomitantemente nas esferas federal, estaduais e municipais, de acordo com as dinâmicas e interfaces dos atores que se constituem e se articulam em torno delas, inclusive ensejando que as organizações façam adaptações e mudanças internas para operar com habilidade nesse contexto.

Uma questão importante é como a Fetraf-Sul interpreta esse novo campo de ação, se apropria das oportunidades que ele suscita e responde às condições postas por ele para a participação dos diferentes atores que a integram. Existem vários estudos sobre as repercussões e efeitos das políticas públicas sobre territórios, regiões e atores sociais que

acessam tais políticas e programas. No entanto, ainda são escassos os estudos sobre como esses atores se mobilizam para se apropriar dessas oportunidades e como elas provocam alterações no interior das organizações e de suas práticas. Com frequência, entre atores sociais como a Fetraf-Sul, a preocupação pelo acesso às políticas se sobrepõe à reflexão sobre o seu alcance e significado no interior da organização e das famílias dos agricultores familiares.

Informações sobre as deliberações políticas e obtidas na pesquisa de campo permitem afirmar que a Fetraf-Sul interpreta este novo campo de ação que se conforma na política de SAN como uma oportunidade de crescimento para seus associados e às associações, cooperativas, agroindústrias e sindicatos que a integram. Isso se mostra na ampliação do acesso a recursos financeiros nas políticas públicas e, de modo mais visível, no aumento do número de agricultores que produzem e comercializam para os programas públicos como o PAA e o PNAE, o que contribui para assegurar que diversos agricultores mantenham seu foco na produção de alimentos para dinamizar as cadeias curtas e agregar renda, mediante a circulação de alimentos de qualidade e com a marca da agricultura familiar.

Por sua vez, esse novo campo de ação também requer da Fetraf-Sul um conjunto de condições políticas, organizativas, legais e técnicas para que seus membros individuais e coletivos participem como atores com capacidade de agência na conformação desse campo. Talvez as condições políticas, por meio da participação em conselhos de políticas públicas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap) e seus similares nos municípios, sejam as que mais tenham avançado, mas também estão havendo rearranjos nas estruturas organizativas e nos procedimentos técnicos, administrativos e na produção que devem ser analisados em seu potencial sociotransformador.

Para contar com a contribuição desse referencial teórico-metodológico na operacionalização da pesquisa foi necessário fazer opções e reter algumas noções fundamentais que serão adaptadas e utilizadas, seguidas da explicitação do sentido que se lhes atribui. Entre elas encontram-se: campo, arena, atores estratégicos, agência, repertórios, agenda, oportunidades políticas e cooperação conflituosa.

Uma noção utilizada na pesquisa é a de campo da segurança alimentar e nutricional, empregada no sentido que Long atribui aos campos sociais, como um espaço aberto cujos contornos não são precisamente definidos, conformado por redes de atores, políticas públicas em geral, programas de segurança alimentar e nutricional e arenas sociais. As redes de atores são oriundas da representação de uma diversidade de movimentos e organizações da sociedade civil, entre eles a Fetraf-Sul que também constitui uma rede com suas organizações

filiadas, e de órgãos governamentais (especialmente aqueles articulados na Caisan) - que detêm entendimentos e disposições mais ou menos comuns e interagem sobre a construção e implantação da política e do Sistema Nacional de SAN. Esse campo geral da SAN<sup>9</sup>, que por sua vez faz parte de um macrocampo das políticas públicas, pode desdobrar-se em subcampos que se constituem em diversas esferas e níveis de acordo com os interesses e demandas dos atores envolvidos, como é o caso desta pesquisa, que terá um foco em um subcampo nacional e outro no subcampo local.

O campo da SAN não é circunscrito a uma delimitação institucional - no sentido de constituir uma instituição formal como é o caso do campo do sindicalismo rural - mas, sim, constitui um espaço heterogêneo de trocas sociais (de significados, símbolos, recursos, discursos, projetos, etc.), organizado em torno de valores e propósitos comuns dos atores que o integram. Seguindo a perspectiva de Fligstein e McAdam (2011), o campo da SAN se torna um campo de ação estratégica porque os atores, individuais e coletivos, que o conformam se relacionam buscando a consecução de seus objetivos e a atribuição de significados àquilo que realizam e que também desejam e buscam para as suas organizações e a sociedade em geral.

Ao caracterizar os principais atores que serão objeto de análise na pesquisa, em primeiro lugar encontram-se os atores coletivos, como a Fetraf-Sul, os sindicatos de trabalhadores rurais, associações, cooperativas, conselhos e entidades que se relacionam com o campo da SAN, sem, contudo, menosprezar o potencial dos atores individuais. Seguindo a Perspectiva Orientada ao Ator (LONG, 2007; LONG; PLOEG, 2011), a característica fundamental desses atores é sua capacidade de agência para conhecer e agir em diferentes circunstâncias. Entre eles cabe estar atento para identificar, especialmente, aqueles que têm um papel destacado e diferenciado na construção do campo da SAN e nas relações de interface que aí se estabelecem, ou seja, os atores estratégicos, que também podem ser chamados de atores-chave ou atores socialmente habilitados (FLIGSTEIN, 2001). Esses atores “fazem a diferença” na formulação de agendas e na definição de estratégias de ação da Fetraf-Sul e de suas filiadas, bem como nas arenas de construção das políticas públicas.

Além das redes de atores, o dinâmico campo da SAN é conformado pela política e por programas de SAN, especialmente o PAA e o PNAE, que pela sua capilaridade são a parte mais visível da concretização da política. O terceiro componente do campo da SAN são as arenas, formais e informais, nas quais os atores (especialmente os atores estratégicos) interagem. Elas são espaços flexíveis que, conjunturalmente, tomam conotação de

---

<sup>9</sup> De hora em diante, ao falar-se em campo da SAN subentende-se que se fala do campo geral da SAN que, neste caso da pesquisa, pode constituir-se de subcampos nas esferas nacional, estaduais e municipais.

enfrentamento, diálogo, cooperação e concertação social entre os atores que neles se encontram<sup>10</sup> nas esferas nacional e local. Assim, as arenas constituem-se em espaços de debates e diálogos de concertação social e política para os quais convergem e dos quais fluem diversas propostas, diretrizes e estratégias que visam à realização de direitos, como o direito humano à alimentação adequada, por meio das políticas públicas de SAN e outras.

Os atores que agem nessas arenas também buscam interagir e influenciar debates em outras arenas e campos, como, por exemplo, em conselhos de políticas públicas, audiências públicas, mesas de negociação, reuniões plenárias, conferências públicas e sessões plenárias do Legislativo que possuem relações com a agricultura familiar e o campo da SAN. Cabe destacar que os “bastidores” desses espaços também são importantes porque, muitas vezes, aí ocorrem os diálogos de articulação e concertação em torno das agendas e interesses pela proximidade entre atores da sociedade civil e governamentais, posteriormente levados às arenas de debates e deliberações políticas, especialmente com o poder Executivo.

A Fetraf-Sul e seus representantes nessas arenas têm sido habilidosos e estratégicos em suas interfaces, tanto com os atores governamentais como com os da sociedade civil, aproveitando-se das oportunidades políticas que surgem para alavancar seu apoio às propostas e deliberações relacionadas à sua agenda política. Nesse sentido, eles têm exercido um papel de interlocutores das demandas de suas bases ao Estado, mas também do que vem do Estado para ser implantado como política pelas mesmas bases da organização, engendrando uma interação política do tipo *botton up* e *top down*. Sem dúvida, a estrutura das políticas públicas nacionais, como as de SAN, exerce pressão sobre as organizações sociais da agricultura familiar no sentido de sua implantação, mas estas não a acolhem simplesmente como atores passivos. No regime democrático as organizações da sociedade civil, como a Fetraf-Sul e suas filiadas, participam dessa dupla dimensão dos processos de formulação e execução de políticas públicas, com capacidade de agência para transformar suas propostas em deliberações na formulação de políticas, fugindo de modelos fixos e exógenos que marcaram as relações entre Estado e sociedade civil até o fim do século passado.

No problema de pesquisa se menciona a importância de identificar mudanças na agenda e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul relacionadas à sua participação na implementação das políticas públicas. Para tanto, a noção de repertórios – repertórios organizacionais conforme Clemens (2010), repertórios de interação segundo Abers, Serafin e

---

<sup>10</sup> Dada a sua natureza, o Consea e a Caisan na esfera nacional e seus similares no município se caracterizam como arenas por excelência, porque são espaços de convergência das demandas da sociedade civil e do governo em torno da SAN.



Tatagibe (2014), e os repertórios de cooperação conflituosa, na acepção de Giugni e Passy (1998) - apresenta estreita conexão com a agenda das organizações sociais, podendo-se afirmar que eles são uma forma de operacionalizá-la no cotidiano de suas ações. Pois, entre outras questões, a formulação da agenda política envolve objetivos, estratégias, atitudes e políticas de relacionamento da Fetraf-Sul com outras organizações e interação com o Estado.

No campo da SAN os atores em geral - e também aqueles que integram a Fetraf-Sul - mais que confrontar-se com o Estado, interagem e cooperam com ele. Essa mudança de postura política se explica porque dirigentes políticos, lideranças sociais e do meio acadêmico que foram atores estratégicos na formulação de propostas que confluíram nas atuais políticas em geral e de SAN, a partir de 2003 passaram a ocupar cargos públicos como atores-chave na proposição e implantação dessas políticas. Por outro lado, seus pares exercem liderança na Fetraf-Sul, na Fetraf-Brasil e suas organizações membros, o que favorece uma “via de mão dupla” no tratamento da agenda desse campo caracterizado pela transição do confronto para a cooperação conflituosa. Essa cooperação se concretiza por meio da delegação de atribuições estatais à Fetraf-Sul na execução de políticas públicas como a de SAN, caracterizando-se como coprodução da política e de serviços, alterando a interação e relação com o Estado e, especialmente, no interior da Fetraf-Sul, conforme será analisado nos próximos capítulos.

Dada a natureza dessa cooperação conflituosa na coprodução das políticas de SAN, cabe trazer o que Giugni e Passy (1998) apontam como condições postas por parte do Estado e da sociedade civil para que ela ocorra. A primeira considera que quando o Estado é forte se espera que a cooperação seja mais fraca, visto que ele tende a suprir a população com as políticas necessárias - por possuir uma estrutura de poder concentrada, administração pública eficiente e oferecer poucos pontos de acesso aos atores externos. A segunda postula que em um Estado no qual a atitude prevalente dos detentores do poder é exclusiva, a cooperação é mais fraca porque os movimentos sociais não são reconhecidos como parceiros legítimos pelo Estado. A terceira diz respeito às alianças, de modo que, quando os partidos aliados das organizações sociais estão no poder se espera uma cooperação mais forte, como tem ocorrido com a abertura de espaços para a cooperação em políticas de SAN na esfera nacional.

Por parte dos movimentos e organizações sociais Giugni e Passy (1998) consideram as seguintes condições, que guardam relação com o campo da SAN. Em quarto lugar, a cooperação depende da questão principal trabalhada pelos movimentos, de tal forma que questões polêmicas, que mexem nas estruturas de poder, sejam menos susceptíveis à cooperação e outras sejam mais receptivas. A quinta assevera que organizações com estruturas organizativas e administrativas semelhantes às do Estado são mais elegíveis à

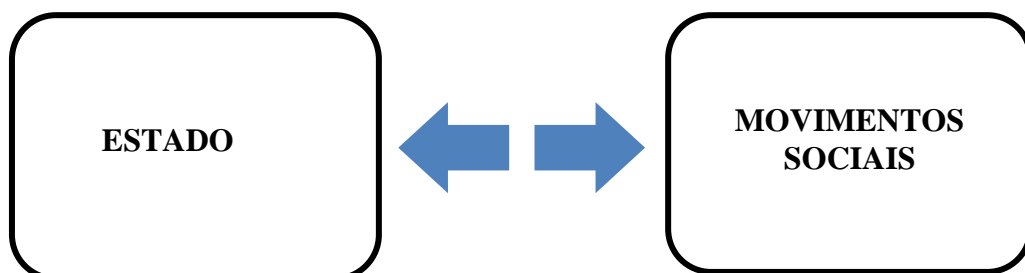
cooperação, pois este é mais propenso a cooperar com quem opera através de rotinas semelhantes às suas, mais formalizadas e profissionalizadas. A sexta diz respeito à atitude dos movimentos e organizações sociais, demonstrando que a cooperação tende a ser maior com os moderados do que com os radicais. A sétima condição supõe que quanto mais conhecimento e informações detêm os atores, maior será a probabilidade de se efetivar a cooperação.

A análise teórica da investigação empírica presente nos capítulos desta tese traz elementos que contribuem para se checar as condições das relações que se conformam com a inserção da Fetraf-Sul no campo das políticas públicas em geral e de SAN. Entretanto, é oportuno expressar desde já uma questão que suscita uma possível extensão teórica do corpo da *Contentious Politics* até aqui trabalhado. A questão levantada é como as categorias “Estado” e “Movimentos Sociais” são entendidas e utilizadas. Esse corpo teórico - cujas bases foram lançadas por Tilly - entende o Estado e os movimentos sociais como categorias estanques e substancializadas. Giugni e Passy (1998) avançam, mas não se diferenciam significativamente, como se pode perceber na afirmação sobre a cooperação conflituosa:

Falando de uma forma geral, por cooperação entendemos a relação entre duas partes, baseada numa concordância sobre os fins de uma dada ação e envolvendo uma colaboração ativa que busca chegar a tais fins. No nosso caso, as duas partes envolvidas são **o Estado e um movimento social ou partes dele, como uma organização ou um grupo de organizações** (GIUGNI; PASSY, 1998, p. 84, grifos do autor).

A relação descrita pode ser expressa graficamente conforme a figura 3.

**Figura 3 - Estado e movimentos sociais na *Contentious Politics***

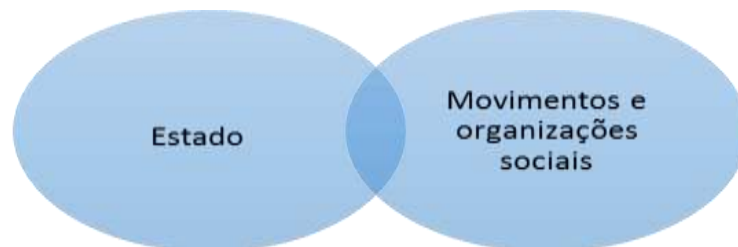


Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

É possível compreender a relação entre o Estado e os movimentos e organizações sociais sem considerá-los como blocos independentes, mas (de acordo com Long) como atores distintos que interagem. Considerando as democracias ocidentais - da Europa e da América do Norte - alguns autores apontam que essa visão se sustenta em fatos. Entretanto, a história política de algumas democracias latino-americanas aponta para eleições de

governantes oriundos de partidos identificados com frações das classes trabalhadores, como ocorreu nos casos brasileiro, argentino, boliviano, venezuelano, equatoriano, uruguaio, paraguaio, chileno, nicaraguense, hondurenho e em países das antilhas caribenhas (BORON, 2010; HARNEKER, 2010; LINERA, 2010). Em casos como esses o modelo supracitado pode não dar conta, porque em alguns países os movimentos e organizações sociais que apoiaram as vitórias eleitorais passaram a fazer parte de governos nacionais e assumiram papéis importantes. Isso remete a se vislumbrar outro modelo teórico de interação entre o Estado e os movimentos e organizações sociais, como mostra a figura 4.

**Figura 4 – Relação Estado e movimentos e organizações sociais**

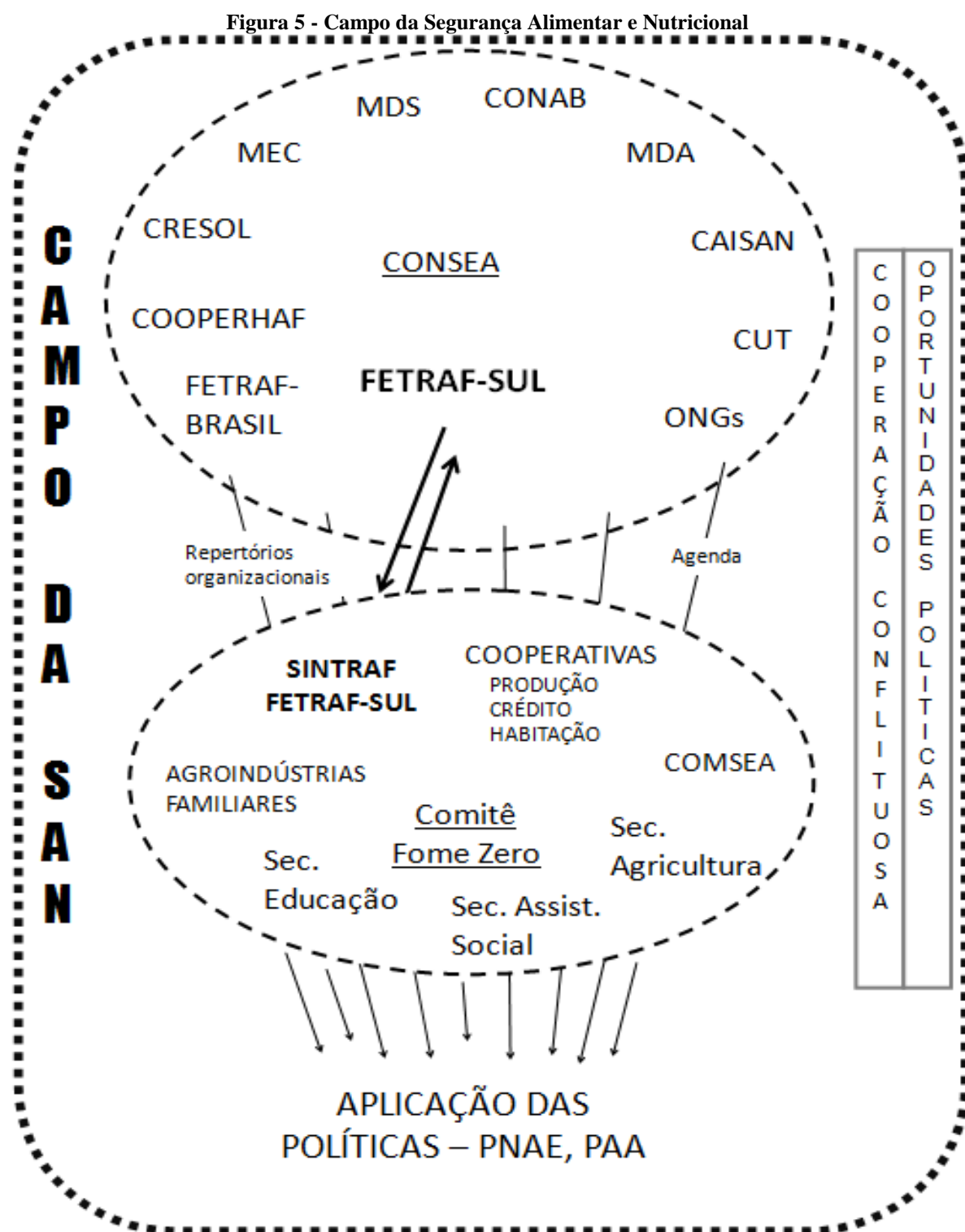


Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Nota-se que a relação do Estado com os movimentos e organizações sociais específicos (não qualquer um, tampouco todos) mudou drasticamente nos últimos anos, deixando de ser “externa” para se tornar “interna” e de proximidade. Isso, naturalmente, trouxe elementos que contribuem para se ressignificar o sentido de “cooperação” e “conflito” na realidade brasileira e extrapolar os referenciais teóricos calcados no modelo de relação “externa”, conforme descrito por Giugni e Passy (1998).

O período e o tema analisados nesta tese englobam um processo iniciado com a ascensão de Lula à Presidência da República e que, pela proximidade política da Fetraf com o Partido dos Trabalhadores e do seu governo, diversas lideranças e apoiadores dos movimentos e organizações sociais passaram a ocupar cargos de chefia e técnicos no governo. Cabe, portanto, estender o escopo da teoria para reposicionar tais situações empíricas. A partir dos casos empíricos esta pesquisa oferece contribuições que complexificam a teoria da cooperação conflituosa para casos nos quais governos democrático-populares absorvem lideranças e apoiadores de movimentos sociais em postos de decisão e formulação de políticas públicas nos níveis nacional e local.

A figura 5 ilustra os principais elementos de um modelo teórico-metodológico que contribui para se interpretar o campo das políticas públicas de SAN no qual as organizações sociais da agricultura familiar adentraram nos últimos anos.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Legenda: - campo da SAN    O – atores    O – atores estratégicos    O – arenas    - cooperação conflituosa  
- oportunidades políticas

Conforme pode-se observar, o nível nacional abrange uma pluralidade de atores da sociedade civil, desde a Fetraf-Sul e a Fetraf-Brasil até mediadores sociais, integrantes de órgãos públicos, do Consea e parlamentares que possuem atuação com abrangência mais regional e nacional, com incidência na configuração das estruturas e instituições que conformam as políticas de SAN em âmbito nacional. O nível local, que tem como *locus* o município de Constantina, contempla uma gama de agricultores familiares que integram o Sintraf, cooperativas, associações, organizações sociais e órgãos públicos relacionados com as estratégias de conformação do campo da SAN no município e, de alguma forma, com incidência na sua região. Os níveis de análise que orientaram a operacionalização da pesquisa caracterizam-se como local (micro) e nacional (macro). Em ambos os níveis, que são interconectados dinamicamente e continuamente entre si, os atores se articulam, disputam e cooperam em torno da construção de estratégias que configuram a construção e implantação das políticas públicas em geral e de segurança alimentar e nutricional.

### 3 TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

A emergência de uma pluralidade de atores sociais, a partir da década de 1980, trouxe consigo uma diversidade de temas correlatos aos direitos e às políticas públicas que se tornaram objeto de discussão e elaboração em diferentes espaços acadêmicos, governamentais e de movimentos e organizações sociais. Ao tratar-se de políticas públicas sociais é bom frisar que este é um campo relativamente novo e controverso na literatura das políticas brasileiras, impulsionado pela redemocratização e descentralização do Estado brasileiro em curso a partir da Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2002; SILVA; MORUZZI MARQUES, 2009).

Este capítulo visa traçar uma breve trajetória da segurança alimentar e nutricional no Brasil para, ao mesmo tempo, localizar sua importância no rol das políticas públicas brasileiras recentes e subsidiar as discussões e interconexões dos capítulos seguintes sobre a inserção da Fetra-Sul nas políticas públicas em geral e de SAN. Para facilitar a compreensão, o capítulo está organizado em três fases ou períodos, caracterizados como de abastecimento e assistência alimentar, de ação da cidadania contra a fome e pela SAN e de construção participativa de políticas públicas de SAN.

#### 3.1 ABASTECIMENTO E ASSISTÊNCIA ALIMENTAR (1920-1980)

A fome e a insegurança alimentar e nutricional fazem parte dos problemas da realidade brasileira, têm suas raízes na desigualdade social, na pobreza e na falta de políticas públicas para alterar as estruturas geradoras dessas assimetrias sociais. Segundo Castro (2010), os primeiros estudos científicos no Brasil sobre alimentação e nutrição datam de: 1908, sobre higiene alimentar; 1920, sobre necessidades energéticas mínimas ao organismo humano; 1922, sobre uma tabela de composição dos alimentos brasileiros; e 1932, sobre fisiologia da alimentação. Um marco importante nos estudos sistemáticos sobre o tema foi o “Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife”<sup>1</sup> - que a seguir se estendeu para outros estados -, realizado por Josué de Castro, em 1932, no qual o autor mostrou que a fome está diretamente relacionada à renda, à produtividade do trabalhador e às suas condições de vida, explicitando sua dimensão social<sup>2</sup>. Posteriormente o autor fez um

---

<sup>1</sup> Ver <http://www.projetomemoria.art.br/JosuedeCastro/artigos/condicoes.htm>.

<sup>2</sup> Esse documento constituiu-se em uma das bases de formulação da lei do salário mínimo (Lei nº 185/1936 e Decreto-Lei nº 2162/1940), que entrou em vigor em 1940. Na sequência Castro presidiu o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), que surgiu em 1943 para concretizar recomendações de seus estudos.

mapeamento<sup>3</sup> do Brasil a partir das características alimentares das cinco regiões brasileiras, desnudou as teorias naturalistas e evidenciou que as situações de fome resultavam do subdesenvolvimento e de fatores econômicos e sociais (CASTRO, 2003).

Segundo Burlandy (2009, p. 855), a noção de segurança alimentar “[...] emergiu como questão estratégica no plano internacional por ocasião da Primeira Guerra Mundial, quando a autossuficiência produtiva dos estados nacionais assumiu centralidade.” No entanto, se fortaleceu logo após a II Guerra Mundial, com a aprovação e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948 - como resposta à necessidade dos Estados e da humanidade adotarem relações pautadas na promoção da justiça e da paz - que consagrou o direito humano à alimentação como um direito inalienável e parte de um padrão de vida adequado a todos os seres humanos (DUDH, art. 25). A seguir criou-se a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 1945, para ocupar-se especificamente com a alimentação e a agricultura e, na sequência, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1966, que tornou explícito o direito de toda pessoa estar livre da fome e ter acesso à alimentação adequada de forma contínua e permanente, além de corresponsabilizar os países na adoção de medidas efetivas de realização desse direito.

No Brasil, no início dos anos 1940 o governo de Getúlio Vargas instituiu o salário mínimo que se constituiu em um marco estruturante da política de garantia de renda e de provimento alimentar, acompanhada de outras medidas de proteção de direitos da classe trabalhadora (SILVA, 1995). Em 1940 o governo criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), para garantir acessibilidade alimentar a grupos específicos - por meio de restaurantes populares e universitários, bem como supermercados públicos voltados a categorias funcionais - e em 1943 o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), para propor melhorias técnicas nas condições nutricionais do povo brasileiro, especialmente dos trabalhadores e seus filhos. Em 1955 a Comissão Nacional de Alimentação regulamentou a Campanha da Merenda Escolar<sup>4</sup>, que contou com apoio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e que em 1979 foi transformada em Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses programas<sup>5</sup> e planos eram vistos como respostas emergenciais para o

---

<sup>3</sup> Ver a obra “Geografia da Fome”, publicada em 1946, que se tornou clássica nos estudos sobre fome no Brasil.

<sup>4</sup> Silva (1995) menciona que esta Campanha foi um dos poucos resultados que permaneceram do “Plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil”, criado em 1952, para atuar com inquéritos nutricionais regionais e outras ações voltadas à alimentação e nutrição, especialmente de crianças.

<sup>5</sup> Um programa que se tornou conhecido e ilustra essa realidade no mundo foi o *Food Stamp*, criado pelo governo dos Estados Unidos para promover a ajuda alimentar às famílias carentes em plena depressão dos anos 1930, reativar a economia e evitar a queda dos preços dos produtos agrícolas cuja produção nacional era

problema da fome e da desnutrição que afligia grande parcela da população (PELIANO, 2010). Nesse sentido, percebe-se que tanto nos primeiros estudos quanto nas ações do Estado prevaleciam<sup>6</sup> o que Sen (1999) denomina de interesse de identificar os “fatores biológicos” na definição da carência alimentar, da fome e da pobreza, com preocupação voltada à satisfação das necessidades nutricionais de sobrevivência e à reprodução das forças físicas e das condições de eficiência para o trabalho. Tal ênfase prevaleceu em estudos epidemiológicos seguintes, com pouca evolução do conhecimento sobre a situação alimentar da população brasileira (ANJOS; BURLANDY, 2010).

No início dos anos 1960 houve uma crise internacional de abastecimento alimentar em decorrência da crise econômica que também afetou o abastecimento alimentar no Brasil (ORTEGA; NUNES, 2001). Por sua vez, o Estado brasileiro buscou respondê-la mediante a criação e adoção de mecanismos de pesquisa, crédito, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural (FURTADO, 1970; DELGADO, 1978). Para isso criou instrumentos normativos de regulação do setor privado e órgãos governamentais<sup>7</sup>, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab). A esta última estavam vinculadas a Companhia Nacional de Alimentos (Cobal), mais tarde transformada em Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Vinculado à Cobal e sob sua coordenação, em 1971 foi criado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac), composto pelas companhias estaduais de abastecimento (Ceasas), para dar suporte a toda cadeia produtiva, com serviços de capacitação de pessoal, informações de mercado, preços e padronização de produtos, entre outros.

Em 1974, em pleno período de expansão da modernização conservadora<sup>8</sup> da agricultura, que entre suas estratégias também visava aumentar a produção e a produtividade alimentar, a FAO promoveu a 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar, na qual prevaleceu a noção de assistência alimentar com o foco no estímulo à produção agrícola para

---

abundante. E no Brasil um programa massivo espelhado no *Food Stamp* foi o Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (chamado “tiquete do Sarney”), operacionalizado por meio da doação de cupons para as famílias carentes comprarem leite no mercado local e atendeu mais de cinco milhões de crianças. Até a década de 1970 a Campanha Nacional da Merenda Escolar era praticamente sustentada pela doação de leite em pó oriundo das Nações Unidas e dos Estados Unidos, via o Programa Mundial de Alimentos.

<sup>6</sup> Ver “Estudo Nacional de Despesa Familiar” (Endef), realizado pelo IBGE (1978), sobre a situação alimentar da população brasileira à época, e estudos de dos Anjos e Burlandy (2010).

<sup>7</sup> Porém, com o golpe militar de 1964 foram soterrados os projetos de reformas sociais e o tema da fome sumiu da agenda política do Estado por longos anos (CASTELLO BRANCO; MATTEI; WRIGHT, 1994).

<sup>8</sup> Amplamente analisada por Abramovay (2007).



umentar os estoques e a disponibilidade de alimentos diante da crise mundial de alimentos (MAXWELL; SLATER, 2003). E a segurança alimentar passou a ser entendida como oferta de alimentos seguros e adequados, com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos para resolver as crises crônicas de abastecimento (IPEA, 1996). Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde, em 1973 o governo brasileiro elaborou o 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e em 1976 editou o 2º Pronan, com a incumbência de administrar os programas de alimentação e nutrição que reuniam ações nas áreas da alimentação escolar, gestantes, trabalhador, compra direta do produtor e vigilância sanitária e nutricional. Desse modo, o Inan organizou um modelo de política nacional que contemplava a “[...] suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos.” (SILVA, 1995, p. 89-90).

Todavia, o aumento da produção de excedentes e a geração de estoques não resultaram na alteração substancial da realidade da fome e da pobreza no mundo e no Brasil. Ao contrário, foi justamente no período do desenvolvimentismo e do regime autoritário, no qual praticamente não havia espaço para a inserção das demandas dos movimentos e organizações sociais na agenda política do Estado, que mais aumentou o fosso entre pobres e ricos, evidenciando que o crescimento econômico gerava desigualdades e não maior equidade no acesso aos alimentos. A partir da década de 1980, segundo Graziano da Silva (1996), com a ampliação da produção e do abastecimento alimentar, houve um deslocamento da ênfase da segurança alimentar para o equacionamento do problema da fome que se acentuava diante da defasagem do poder de compra do salário mínimo com a crise econômica que marcou essa década<sup>9</sup>. Conforme Takagi (2006), enquanto nas décadas de 1920 a 1970 predominaram as políticas de abastecimento alimentar voltadas à regulação de estoques e preços, as duas décadas seguintes foram marcadas pela multiplicação e adoção de políticas centralizadas de assistência alimentar.

Dessa primeira fase, mais caracterizada pelo enfrentamento da fome do que por políticas de segurança alimentar e nutricional, podem-se reter quatro características

---

<sup>9</sup> Coincidentemente, nessa década de 1980, o Ministério da Saúde, através do Inan, deu continuidade a diversas “[...] ações de assistência alimentar e nutricional, com destaque para os Programas de Prevenção e Combate a Carências Nutricionais Específicas, o Programa de Suplementação Alimentar - PSA, e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM.” (PESSANHA, 2002, p. 8). Entre os programas sociais adotados pelo Estado, Gohn (1996) e Peliano (2010) tomam a avaliação dos programas de alimentação e nutrição para ilustrar, paradigmaticamente, o modelo de atuação do Estado e as críticas ao mesmo, tanto de setores governamentais quanto sociais, pelo seu caráter clientelista, seletivo, de sobreposição de programas e baixa efetividade. A maioria deles foi extinta no governo Collor, caracterizando seu governo como de omissão governamental no setor (PESSANHA, 2002).

marcantes: a passagem de uma visão da fome como um problema natural e calcada nos fatores biológicos para a fome como expressão do subdesenvolvimento econômico e de um fenômeno social resultante de desigualdades no acesso às condições de recursos e oportunidades; a prevalência de uma perspectiva de atuação do Estado brasileiro marcadamente assistencial e provedor das populações pobres (PELIANO, 2010; ARANHA, 2010), em consonância com a assistência alimentar disseminada por alguns países e organismos internacionais de ajuda humanitária após a II Guerra Mundial, com programas clientelistas e isolados como os da Legião Brasileira de Assistência (LBA), extinta nos anos 1990; a escassa produção científica e conceitual sobre a questão alimentar, mantendo-a bastante focada nos fatores biológicos da fome, no suprimento nutricional e no abastecimento alimentar (com tímidas menções à segurança alimentar); e a fraca presença da questão alimentar nas agendas das organizações e movimentos sociais que prevalentemente a entendiam como “coisa do Estado” e, ao adentrar em suas agendas, não só o tema como os próprios movimentos e organizações sociais foram silenciados pelo aparato repressivo do Estado, mais identificado como provedor de assistência alimentar do que promotor de direitos por meio de políticas públicas que visassem à sua superação.

### 3.2 AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME E PELA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (1980-2002)

Nos anos 1980, no contexto de democratização do Estado brasileiro e de ampliação dos espaços de participação social, segundo Sader (1988), atores sociais históricos e novos personagens entraram em cena e se criaram as condições para o exercício da democracia e da cidadania. Para Sherer-Warren (2011) e Gohn (2007; 2015) trata-se da emergência de uma diversidade de movimentos e organizações sociais, redes, fóruns e articulações de atores da sociedade civil que se organizaram e passaram a reivindicar seus direitos em diferentes campos da ação coletiva, pressionando o Estado a implantar políticas públicas para atender suas demandas represadas.

Conforme Arretche, a democratização e descentralização não são características exclusivas do Brasil, mas de países com democracias estáveis nos quais “[...] a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadas instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana.” (ARRETICHE, 2002, p. 26). A autora destaca que, resultante desse processo, no Brasil ocorreram dois fenômenos distintos que guardam similaridades entre si: a reforma das

instituições e a conseqüente instauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, restabelecendo as bases federativas do Estado brasileiro; e a implementação extensiva de um processo de descentralização do Estado, especialmente na área das políticas sociais a partir de meados de 1990, mediante a transferência aos estados e municípios de grande parte da gestão das políticas públicas, dentre elas as de segurança alimentar e nutricional ainda incipientes.

Junto com essa emergência dos movimentos sociais ressurgiu a questão do enfrentamento da fome como parte de um conjunto de políticas entendidas como direitos, dentre eles a terra, renda, saúde, habitação, saneamento e educação. No âmbito dessas políticas setoriais, segundo Peliano (2010, p. 32), os programas de distribuição de alimentos “[...] devem ser entendidos em um novo contexto político-social, no qual a assistência não se confunde com uma dádiva governamental, mas sim com um direito de cidadania reconhecido pela Constituição.” Pois, as questões relacionadas à pobreza e à insegurança alimentar dizem respeito à cidadania e aos direitos humanos construídos ao longo do processo histórico (PESSANHA, 2002).

Em 1983<sup>10</sup>, com o intuito de reintroduzir a questão alimentar nas agendas políticas, organizações sociais e universidades organizaram debates em diversos estados brasileiros tendo como tema central o problema da fome. Seus principais resultados foram organizados na obra “Raízes da Fome” (MINAYO, 1985), que se tornou referencial nos estudos sobre a fome naquele período. Nesse meio, diante dos impactos diretos das políticas econômicas sobre a insegurança alimentar e a fome no país, o direito humano, com ênfase no acesso físico e econômico aos alimentos voltou a ser frisado pelos movimentos e organizações sociais como uma necessidade premente no âmbito das políticas alimentares (VALENTE, 2002).

Outro marco importante deu-se em 1985, quando, no interior do Ministério da Agricultura formulou-se uma proposta de política nacional de segurança alimentar. Foi aí que “[...] registrou-se a primeira referência à expressão ‘segurança alimentar’ nas políticas governamentais brasileiras [...]” (BURLANDY, 2009, p. 855), como política pública de garantia de direitos<sup>11</sup> (MALUF, 2010). Ainda no mesmo ano houve a implantação do Programa de Abastecimento Popular (PAP), pela Cobal, por meio do chamado “Dia D do Abastecimento” que mobilizou mais de 30 mil pessoas, especialmente das periferias dos grandes centros urbanos. Desse processo de debates resultou uma extensa agenda que continha desde reivindicações de política agrícola e agrária até política salarial e de

---

<sup>10</sup> Esta data é simbólica porque lembra a memória dos dez anos de morte de Josué de Castro.

<sup>11</sup> Até então o uso da expressão segurança alimentar limitava-se a avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, especialmente da desnutrição infantil, sob a responsabilidade da Vigilância Sanitária (MALUF; MENESES; VALENTE, 1996).

abastecimento alimentar, demonstrando que a segurança alimentar deveria incluir não só a autossuficiência produtiva nacional, mas também a satisfação das necessidades alimentares das populações. Assim a SAN passou a fazer parte “[...] do vocabulário das políticas públicas brasileiras por uma perspectiva nitidamente de oferta de alimentos.” (BELIK, 2013, p. 95).

Em 1986 realizou-se a 8ª Conferência Nacional de Saúde e, como parte de seu desdobramento ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, ambas com ampla participação da sociedade civil. Da primeira resultou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a segunda consagrou a alimentação como um direito de cidadania - que progressivamente foi incorporado no ordenamento legal dos direitos<sup>12</sup> e em 1996 passou a integrar o Plano Nacional de Direitos Humanos - mas também incorporou a dimensão nutricional no escopo da definição de segurança alimentar<sup>13</sup>. Desses eventos surgiram importantes referências para o avanço conceitual da segurança alimentar e nutricional, especialmente com base nos pilares da oferta de alimentos e da nutrição (BRASIL, 1986; BELIK, 2012), em interconexão com a saúde entendida de forma mais ampla como resultante da dieta alimentar associada a outras condições requeridas para uma vida saudável (BURLANDY, 2009).

Castro salienta que o Brasil testemunhou décadas de decisões governamentais equivocadas, com a implantação de sucessivos planos econômicos desastrosos que levaram o país ao aumento de sua dívida externa, acentuaram a desigualdade social e a pobreza, além de levarem o país a sucessivas crises econômicas e financeiras. Especialmente as décadas de 1980 e 1990 foram “atropeladas pelas práticas liberais conservadoras” que, sob o título renovado de neoliberalismo, agravaram a situação geral de pobreza e miséria. Nesse contexto, “[...] a defesa do ‘Estado mínimo’ e o abandono das políticas públicas básicas foram agravando a situação precária de nossa população, com toda e qualquer manifestação de política inclusive sendo imediatamente rechaçada e acusada de assistencialista.” (CASTRO, 2010, p. 23). Alinhados aos ditames dos organismos financeiros internacionais expressos no Consenso de Washington, os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso reduziram a participação do Estado na economia e na área social e, conseqüentemente, houve um

---

<sup>12</sup> Apesar da demanda dessas conferências pela incorporação dos direitos à saúde e à alimentação, a Assembleia Constituinte só incorporou o direito à saúde no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e o direito à alimentação somente veio a ser incorporado ao mesmo artigo por meio da Emenda Constitucional 64/2010.

<sup>13</sup> A 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, foi um marco decisivo para a incorporação da dimensão nutricional no conceito de segurança alimentar, que foi redimensionado e a partir daí ela passou a ser chamada de segurança alimentar e nutricional (SAN), além de propor a criação de um Sistema Nacional de SAN, que foi instituído em 2006.

desmonte das estruturas<sup>14</sup> e dos programas da área de alimentação e nutrição e um “exílio interno” da segurança alimentar e nutricional (VALENTE, 2013).

Entretanto, nos anos 1990, em um contexto marcado por retrocessos em diversas áreas, dentre elas a fragmentação das políticas sociais, três processos convergentes se constituíram em vetores fundamentais para a reinserção da segurança alimentar e nutricional e da fome nas agendas sociais e políticas brasileiras. Bem por isso, cabem ser mais explicitados.

O primeiro foi um movimento, inclusive respaldado pela Constituição Federal de 1988, que define que é dever do Estado “[...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 2013, art. 3º). Ele se originou do Movimento dos Caras Pintadas, liderado pelo Movimento pela Ética na Política - que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor - denominado de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Foi proposto pelo sociólogo Herbert de Souza<sup>15</sup> e mobilizou amplos setores da sociedade civil, articulados em torno de mais de cinco mil comitês de solidariedade em todo Brasil, com ações como a Campanha Natal sem Fome (COEP, 2008), com base no “Mapa da Fome”, chamando atenção sobre a incompatibilidade entre pobreza, fome e democracia<sup>16</sup>. Dessa forma, desde os movimentos e organizações da sociedade civil<sup>17</sup>, embasadas em razões éticas, a pobreza e a fome tornaram-se uma agenda de mobilização social e política na sociedade brasileira, com maior adesão na fase inicial cujas ações denotavam um caráter assistencial e certo refluxo da participação popular nas fases posteriores, nas quais se pretendiam ações públicas voltadas aos problemas estruturais causadores da fome e da exclusão social (PESSANHA, 2002).

---

<sup>14</sup> Conforme Porto (2015), com a privatização desencadeada pelos governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso houve um desmonte das estruturas de abastecimento. A Sunab e a Embrater foram fechadas, a Cibrazem, a CFP e a Cobal que não podiam ser fechadas por restrições legais foram fundidas na Conab e a gestão das Ceasas foi descentralizada para os estados e, conseqüentemente, foi extinto o Sinac, já que não havia a necessidade de interligação de informações entre os entrepostos sob a responsabilidade dos estados. Dessa forma enfraquecia-se o papel de regulação e atuação do Estado na economia ao transferir parte de suas atividades e atribuições ao mercado.

<sup>15</sup> Herbert de Souza e Dom Mauro Morelli, indiscutivelmente, foram dois atores estratégicos na proposição e disseminação de ideias mobilizadoras de ações em prol da superação da fome e da miséria.

<sup>16</sup> Paralelamente, o setor empresarial agroalimentar brasileiro se manifestou por meio da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), evidenciando que a segurança alimentar é um campo controverso de disputa de interesses entre o enfoque setorial-econômico empresarial, com sua pressão para que o Estado financiasse a modernização do setor, e o viés centrado nas políticas sociais e de cidadania, defendido pelos movimentos e organizações sociais rurais e urbanos (MORUZZI MARQUES, 1996; PESSANHA, 1998).

<sup>17</sup> “No retorno à democracia, o que se vê é uma luta muito aglutinada em torno da SAN, que o Betinho encarna isso muito bem. Eu interpreto isso como resultado do fato de nós deixarmos de ser um país eminentemente rural para tornar-nos um país urbano. Então fazia muito mais sentido você ter a luta em torno da alimentação, mais do que da reforma agrária, porque se precisava trazer as massas urbanas para essa luta que é literalmente muito vital. Acho que houve uma inteligência maior para que se buscasse esse caminho em torno da cidadania e não é à toa que o Brasil hoje é um exemplo internacional em SAN.” (Gestora pública federal 43).

O segundo processo se organizou em torno e a partir de dois eventos internacionais. Um foi a Conferência Mundial da Sociedade Civil, em paralelo ao evento oficial da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992. As organizações articuladas no evento paralelo entendiam que a segurança alimentar e nutricional destoava do modelo de produção baseado na revolução verde e pleiteavam um modelo econômica e ambientalmente sustentável, social e culturalmente justo, de cuja discussão resultaram redes e movimentos pela agroecologia (BRASIL/MDS, 2011). Na sequência, várias dessas organizações se encontraram no Fórum Paralelo à Conferência Mundial da Alimentação (CMA), em 1996, em Roma. Pouco satisfeitas com os tímidos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aprovados nessa Cúpula, fundaram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>18</sup> em 1998 e estimularam a criação de seus correspondentes estaduais, que exercem influência na constituição das agendas políticas das organizações e movimentos sociais e do governo, mas também na formulação conceitual em segurança alimentar e nutricional.

Cabe destacar que no Relatório Nacional Brasileiro<sup>19</sup>, preparado especificamente para a CMA, o governo brasileiro assumiu duas posições importantes em relação à centralidade da segurança alimentar e nutricional: a primeira é que o acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo sobreposto a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política; e a segunda é que há um conjunto de fatores geradores de insegurança alimentar e nutricional no país, de modo que sua superação e a garantia da segurança alimentar e nutricional implicam em ações e políticas integradas baseadas no crescimento econômico com equidade, no abastecimento pleno, no comércio internacional justo, na reforma agrária, na produção em base familiar e sustentável, na segurança alimentar e nutricional, em alimentos seguros e em práticas alimentares sustentáveis (BRASIL, 1996).

Um terceiro processo que contribuiu decisivamente para difundir o debate sobre a segurança alimentar e nutricional nos anos 1990 foi a publicação do “Mapa da Fome”<sup>20</sup>, em 1993 (PELIANO, 2010). Antes disso, em 1991, o governo paralelo<sup>21</sup> havia apresentado ao

---

<sup>18</sup> Composto por mais de 50 entidades da sociedade civil em sua fundação, atualmente chama-se Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e conta com mais de 100 entidades membros. Para maiores informações ver: [www.fbssan.org.br](http://www.fbssan.org.br)

<sup>19</sup> Pessanha (2002) menciona que para a sua elaboração foi constituída uma Comissão composta por membros do governo e da sociedade civil, na qual não houve consenso em relação às proposições fundamentais e prevaleceu a visão dos membros da sociedade civil, tanto que, em sua apresentação na Cúpula o representante do governo brasileiro assumiu posição favorável à liberalização do comércio de alimentos como forma de fortalecer a SAN.

<sup>20</sup> Conforme o “Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar.” (IPEA, 1993).

<sup>21</sup> O governo paralelo foi criado em 1989 e coordenado pelo grupo que atuou na campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva no mesmo ano, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a gestão do recém-eleito

governo e à sociedade brasileira uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi rejeitada pelo governo Collor, mas a seguir foi parcialmente assumida pelo governo Itamar Franco - e mais tarde se tornou a base do Programa Fome Zero (TAKAGI, 2001; 2006).

Da convergência entre os três processos referidos e seus desdobramentos, que contaram com intensa mobilização e participação da sociedade civil nas discussões e ações de enfrentamento do problema da fome, resultou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em 1993. Tais processos não só contribuíram para reposicionar a SAN na agenda política brasileira, como também sinalizaram um caráter de parceria entre a sociedade civil e o governo em sua construção (IPEA, 1993).

O ambiente favorável ao debate sobre o enfrentamento das raízes da fome propiciou oportunidades para a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994, que tratou a fome como uma questão nacional<sup>22</sup> e trouxe avanços conceituais importantes: a expressão segurança alimentar assumiu um conteúdo abrangente, quase similar ao de política social (PESSANHA, 2002); e passou a integrar os direitos básicos de cidadania e a dimensão nutricional<sup>23</sup>, “[...] incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se, então, a falar de segurança alimentar e nutricional.” (VALENTE, 1995, p. 2).

Entretanto, em um contexto no qual as perspectivas neoliberais hegemonizavam o horizonte político de ação do Estado brasileiro, em 1995, como uma de suas primeiras medidas de governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso dissolveu o Consea e em seu lugar criou o Conselho da Comunidade Solidária para ocupar-se com a operacionalização de uma estratégia global de proteção social, mediante a convergência e focalização de programas

Presidente Fernando Collor de Mello. A proposta de Política Nacional de SAN enfatizava a oferta e o acesso aos alimentos e se tornou a base do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria e da respectiva criação do Consea, implantados em 1993 (PESSANHA, 2002; PELIANO, 2010).

<sup>22</sup> A 1ª Conferência, que foi impulsionada pelo processo de mobilização desencadeado pela Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, teve como tema a “Fome: uma questão nacional” e contou com a participação de 1.800 delegados/as oriundos da sociedade civil e dos governos municipais, estaduais e federal. Nela consubstanciou-se a proposta de um Plano Nacional de SAN e vinculou-se o debate conceitual sobre a segurança alimentar e nutricional aos direitos sociais e de cidadania, como um componente importante de um projeto nacional com políticas integradas de desenvolvimento que contribuísse para transformar as realidades causadoras e reprodutoras da fome, da miséria e da exclusão social (BRASIL, 1994).

<sup>23</sup> Atualmente o direito à nutrição não está positivado na Constituição Federal. Em 2016 houve um passo significativo nessa direção, tanto para o Brasil como para o mundo, diante do crescimento do sobrepeso e da obesidade. Por proposição do Brasil a 70ª sessão da Assembleia Geral da ONU aprovou que os próximos dez anos (2016/2025) sejam adotados como a “Década de Ação pela Nutrição”. Segundo o José Graziano da Silva, diretor geral da FAO, esta resolução põe a nutrição no centro do desenvolvimento sustentável e reconhece que a melhoria da SAN é fundamental para o mundo atingir a Agenda 2030 da ONU (CONSEA, 2016).

específicos e setoriais de redução da pobreza em territórios<sup>24</sup>, porém, sem adotar uma Política Nacional de SAN. Um deles foi o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), que surgiu para atender uma situação emergencial de populações afetadas pela estiagem no Norte de Minas Gerais, que foi institucionalizado em 1995, sob a coordenação do Conselho da Comunidade Solidária e operacionalizado pela Conab.

Os programas focalizados foram importantes, mas careceram de ações estruturantes. Saraiva (2006, p. 35) acentua que “[...] toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial.” No caso, o problema foi que os programas permaneceram setoriais e órfãos de programas estruturantes<sup>25</sup> de caráter universal, diante das necessidades de grandes contingentes da população em estado de pobreza e insegurança alimentar e nutricional. Isso não tira o mérito de sua contribuição às populações que os acessaram, pois estudos de políticas implantadas naquele período mostram que programas de viés assistencialista, como as frentes de trabalho e a doação de cestas básicas<sup>26</sup>, reestruturados ao longo dos governos, contribuíram para que surgissem programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, em 2001 (LAVINAS, 2004).

Na década de 1990 as mudanças setoriais não concatenadas na área social e nas estruturas centralizadas de abastecimento e assistência alimentar se traduziram em um “[...] desmonte das estruturas criadas anteriormente e na criação de novas estruturas e políticas<sup>27</sup>, tendo como foco principal o combate à pobreza e à miséria.” (TAKAGI, 2006, p. 44). De acordo com Pessanha (1998), com isso houve a desarticulação das alianças e parcerias consolidadas anteriormente no Consea e um deslocamento do centro das discussões da fome e da segurança alimentar para a questão do enfrentamento da pobreza, com as chamadas ações descentralizadas e focalizadas, que desembocaram na substituição do Comunidade Solidária pelo Projeto Alvorada e na estratégia da Comunidade Ativa, que visava fortalecer o desenvolvimento local. Apesar do desmonte de algumas estruturas e da criação de outras

---

<sup>24</sup> Nesse período, por exemplo, foi introduzido o Projeto Terra Solidária no Sul do Brasil (RS, SC e PR), executado pela Escola Sindical Sul da CUT e financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conforme convênio entre a CUT e o Ministério do Trabalho (MTB/SEFOR/CODEFAT - CUT 011/97), com vistas a resgatar a cidadania dos agricultores familiares por meio da promoção da educação articulada à realidade do mundo do trabalho na agricultura familiar.

<sup>25</sup> Bazotti, Conti e Fionokiet (2014) analisam o Programa Leite das Crianças, implementado pelo governo do Paraná. Os autores analisam suas potencialidades e limites como uma política pública de incentivo à produção local e à segurança alimentar e nutricional, ou seja, um programa emergencial e ao mesmo tempo estruturante, com resultados bastante significativos na vida dos agricultores fornecedores de alimentos e dos consumidores.

<sup>26</sup> O Prodea iniciou em 1995, com a cobertura de 583 municípios e 3,1 milhões de cestas, mas alastrou-se rapidamente para 2.254 municípios com aproximadamente 28,5 milhões de cestas em 1998 (LAVINAS, 2004).

<sup>27</sup> Em 2001 havia 9,3 milhões de famílias, que totalizavam cerca de 44 milhões de pessoas, que sobreviviam com renda inferior a 1 dólar per capita por dia (IPEA, 2012).



esparsas, em 1999 foi instituída a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com ações que contribuíram setorialmente para a redução da fome e da pobreza<sup>28</sup>.

Segundo Hirai e Sacco dos Anjos, o governo Fernando Henrique foi marcado por duas tendências nas políticas de combate à fome e à insegurança alimentar: a substituição das políticas universais por políticas compensatórias e localizadas de abrangência e resultados limitados; e a substituição de programas baseados na distribuição de bens pela doação de um valor mensal em dinheiro. Entretanto, essas tendências não centraram sua primazia nos fatores considerados “[...] determinantes para se alcançar as diretrizes da segurança alimentar como é o caso da diminuição da concentração das riquezas, que, como é sabido, agrava o quadro de extrema desigualdade social no país e, em consequência, a fome e a insegurança alimentar.” (HIRAI; SACCO DOS ANJOS, 2007, p. 347). Em relação aos fatores determinantes no enfrentamento da questão, outra estudiosa das políticas sociais destaca que:

[...] sem dúvida, o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda ocorrida em meados dos anos noventa, o que reforça a tese de que ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica (PELIANO, 2010, p. 38).

Dessa fase da ação da cidadania contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, que contou com intensa participação de movimentos e organizações sociais (GOHN, 1996), podem-se destacar dois traços fundamentais e complementares. O primeiro refere-se à emergência de um protagonismo social, que Doimo (1995) chama de “a vez e a voz do popular”, porque os movimentos sociais participaram da construção política do país. Costa (1994) denomina isso de “redescoberta da sociedade civil e dos movimentos sociais” e Vieira (2001) intitula de “argonautas da cidadania”. O certo é que, por caminhos diversos, a ação da cidadania surgiu como um movimento suprapartidário que convocou uma pluralidade de atores a se comprometerem pessoalmente com a superação da fome e da miséria (BURLANDY, 2011) e contribuiu para que, pela ação das organizações sociais, a segurança alimentar e nutricional assumisse uma progressiva incidência e relevância na agenda governamental e na criação do Consea (SOUZA, 1998; PORTO, 2014).

O segundo traço é que, apesar dos programas das áreas sociais terem sido focalizados e dispersos, houve um saldo positivo, especialmente manifesto na estabilização da economia e

<sup>28</sup> Cabe destacar que o “[...] binômio pobreza/fome está profundamente interconectado, embora esses conceitos sejam equivocadamente vistos como intercambiáveis e de igual conteúdo e significado. A fome é a manifestação mais crítica da pobreza.” (HIRAI; SACCO DOS ANJOS, 2007, p. 343).

na melhoria da renda, que permitiu para que a população pudesse usufruir de melhores condições de vida e que houvesse diminuição da pobreza e da fome no Brasil (PELIANO, 2010). Diversos programas setoriais, como os articulados no Conselho da Comunidade Solidária, o Pronaf e o próprio Terra Solidária foram fundamentais para o surgimento de outros programas setoriais e estruturantes que, inclusive, estiveram na origem do Programa Fome Zero, que será abordado a seguir.

A segunda fase, apesar de curta, foi importante e pode ser caracterizada como fase de transição entre as políticas de alimentação e nutrição setoriais, institucionalmente fragmentadas e de baixa participação e incidência dos atores sociais na construção das ações e programas - que marcaram a fase da assistência alimentar e do abastecimento - e o surgimento de políticas e programas intersetoriais de segurança alimentar e nutricional que inauguraram a terceira fase, construída com ampla participação social, que será tratada na próxima seção.

### 3.3 CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2003 - 2015)

No Brasil, atualmente, o tema da segurança alimentar e nutricional é objeto de discussão e elaboração em diferentes fóruns e espaços de debates, sejam eles acadêmicos, governamentais ou das organizações e movimentos sociais. Graças aos avanços ocorridos, de um tema oculto, perigoso e tratado como tabu<sup>29</sup> até a metade do século passado (CASTRO, 2003), gradualmente a fome e, de modo mais amplo, a segurança alimentar e nutricional vem se tornando um tema presente em diferentes espaços, especialmente à medida em que ela passou a ser incorporada no marco legal e se tornou uma política de Estado.

Nesse processo em construção, os movimentos e organizações da sociedade civil exercem um papel proeminente na formulação, proposição, execução e monitoramento de ações, de modo que muitas delas vêm se tornando programas e políticas públicas assumidos pelo Estado brasileiro. Cabe explicitar os elementos centrais da construção dessa terceira fase em uma perspectiva de processos que convergem na constituição e implantação da política, de programas e na formulação conceitual no campo da segurança alimentar e nutricional.

Por mais que na área da alimentação e nutrição já houvessem algumas políticas institucionalizadas, a primeira proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o país foi aquela apresentada pelo governo paralelo, em 1991. Conforme

---

<sup>29</sup> Na década de 1940 os estudos de Josué de Castro (2003) contribuíram decisivamente para desvendar e desnaturalizar o tema da fome, que era tratada como tabu, ao tratá-la como um problema social e político.

Lula e Graziano da Silva, atores estratégicos<sup>30</sup> em sua formulação e apresentação, além de fatores associados às políticas econômica, agrária e agrícola adotadas nas últimas décadas:

Naquele documento foram definidas as causas da fome e da insegurança alimentar como sendo “a iníqua distribuição de renda, que resulta em baixa e irregular demanda alimentar”, e “a insatisfatória e instável produção de alimentos, causada por uma estrutura produtiva socialmente injusta e economicamente inadequada.” (LULA DA SILVA; GRAZIANO DA SILVA, 1991, p. 6).

Com base nesse diagnóstico que foi ampliado, entre as principais políticas propostas encontravam-se a geração de empregos, a expansão da produção alimentar e a recuperação do poder de compra do salário mínimo. Ainda que o governo Itamar Franco incorporasse parte da proposta em seu Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, não foram criadas as bases políticas e legais para a sua efetivação no interior de seu governo, muito menos para ser institucionalizada como política de Estado. Conforme Secchi (2010), uma política pública é construída a partir de um problema que é coletivamente relevante para o Estado e a sociedade que a demanda. Porém, um tema somente integrará a agenda de um governo à medida que ele for transformado em um problema de sua agenda política, incorporado às prioridades de governo e se transformar em agenda institucional, o que não ocorreu com a referida proposta, razão pela qual resultou em baixa efetividade e o governo seguinte não a levou adiante, atendo-se a políticas setoriais.

No âmbito governamental, a partir de 2003 abriu-se um novo cenário e o tema da SAN adentrou efetivamente na agenda política, com a adoção do Programa Fome Zero (PFZ)<sup>31</sup> pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que fortaleceu os processos de participação social e construção coletiva de políticas públicas. Tendo a superação da fome como vetor, o programa se tornou a principal estratégia política para enfrentar uma dívida moral secular do Brasil e assegurar ao povo a realização do direito humano à alimentação, por meio da promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional. Tanto sua elaboração como a implementação foram a culminância de um processo de mobilização que envolveu movimentos e organizações sociais e governos no enfrentamento da fome e pela segurança alimentar e nutricional (MENESES, 2010).

---

<sup>30</sup> Assim como Josué de Castro, na primeira fase, Betinho, na segunda fase, Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva se tornaram atores estratégicos na proposição e construção de políticas de SAN no Brasil nessa terceira fase.

<sup>31</sup> No tempo do governo paralelo, em 1991, era denominado de Projeto Fome Zero, ao ser assumido como programa de governo, em 2003, tornou-se Programa Fome Zero e depois passou a ser Estratégia Fome Zero, por entender-se que se tratava de uma estratégia de governo distinta dos programas que a compunham.

No caso do Programa Fome Zero, segundo Porto (2014, p. 36), “[...] podemos dizer que a formulação da agenda veio ‘de fora para dentro’, pautada<sup>32</sup> por quem estava assumindo a função de Presidente da República, o senhor Luiz Inácio Lula da Silva.” O termo “de fora para dentro” denota uma clara referência ao longo processo de construção social e maturação dessa proposta, com o envolvimento ativo e criativo de vários setores e redes de movimentos e organizações sociais e da academia, parte dele, sistematizado pelo Instituto Cidadania e apresentada como proposta de SAN ao governo. Para efetivar o Fome Zero, de imediato o governo adotou várias medidas, entre elas a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa), a implantação de programas como o Cartão Alimentação, o Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos, bem como a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para ocupar-se com a formulação de diretrizes e propostas de políticas nesse tema que se tornou prioridade de governo.

O eixo do Projeto Fome Zero em sua origem estava centrado na conjugação entre as chamadas “[...] políticas estruturais - voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros - e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias.” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 5). Tão logo que ele foi transformado em programa e depois em estratégia de governo, suas propostas com ações integradas e intersetoriais foram organizadas em três níveis de ação simultâneos: políticas estruturais de combate às causas da fome, como o aumento da renda familiar, universalização dos direitos sociais, acesso à alimentação de qualidade e diminuição da desigualdade de renda; políticas específicas de apoio às famílias expostas à insegurança alimentar e nutricional com ações emergenciais; e políticas locais de fortalecimento de ações diferenciadas nos municípios (TAKAGI, 2006; RIGON, 2012).

Entre os programas estruturantes do Fome Zero encontravam-se o Pronaf, Garantia Safra, Seguro da Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Inspirado no PAA surgiu o PNAE, ambos contribuíram para projetar o Brasil nas políticas de SAN no cenário internacional, destacados por organismos internacionais como a FAO e o *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG) como programas que ajudaram a estruturar a produção, oferta e consumo de alimentos saudáveis no Brasil (IPC-IG, 2013)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Em seu discurso de posse o Presidente Lula afirmou: “Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.” (BRASIL, 2008, p. 9).

<sup>33</sup> Ver IPC (2013): *Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE*. Os programas são reconhecidos e propagados pelas Nações Unidas como exemplos exitosos de programas sociais que, ao mesmo tempo, favorecem o desenvolvimento sustentável e a promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional por parte do governo brasileiro e com participação das organizações sociais.

Os mesmos serão retomados nos capítulos 5 e 6 desta tese, por isso, aqui cabe apenas apresentá-los sumariamente. O PAA resultou da confluência de diálogos entre o governo e os movimentos e organizações sociais, tendo seu espaço de concertação e nascedouro no Consea, que em seu primeiro ano de recriação apresentou ao governo uma proposta de Diretrizes de SAN, contidas naquele que viria a tornar-se o Plano Safra para a Agricultura Familiar, em 2003. Segundo Delgado (2013, p. 4):

A leitura técnica e política que precedeu a criação do PAA em 2003, consubstanciada nas “Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003-2004”, é de que faltava à política agrícola brasileira - ação estruturada dirigida à agricultura familiar produtora de alimentos, como também carecia a segurança alimentar, de políticas permanentes de provisão aos grupos sociais diretamente afetados pelo risco alimentar-nutricional. O PAA veio para suprir integralmente essas duas lacunas, teoricamente enquadráveis nas categorias de política pública - fomento econômico (política agrícola) e proteção social (política social).

O governo brasileiro acolheu a proposta e a transformou em Programa de Aquisição de Alimentos, instituído por meio do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Assim, o PAA nasceu com a finalidade de promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a dinamização da produção e a ampliação da renda da agricultura familiar. Revestido de um forte simbolismo, o programa foi apresentado publicamente pelo próprio presidente Lula, por ocasião do lançamento do 1º Plano Safra da Agricultura Familiar, em 2003, mantendo-se como uma de suas diretrizes em suas edições anuais. O PAA iniciou operando as modalidades de Compra Direta da Agricultura Familiar, Formação de Estoque, Compra com Doação Simultânea, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite. A partir de 2012 acrescentou-se a modalidade de Compra Institucional, que atualmente é a mais forte.

Dada a repercussão e relevância, nacional e internacional, de seu significado para a agricultura familiar e para a SAN, o PAA tornou-se objeto de interesse de formuladores e gestores de políticas públicas, observadores e organismos internacionais. Pesquisadores o analisam sob múltiplas perspectivas<sup>34</sup>, sejam elas na integração entre política agrícola para a agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional (SCHMITT, 2005; MATTEI, 2007; MÜLLER, 2007; DELGADO, 2005; 2012; 2013), no seu potencial de envolvimento de redes e instituições em sua construção e execução (GRISA, 2010), ou nas interdependências entre as políticas e programas e as redes associativas que os acessam (SILVA; SCHMITT; 2012).

<sup>34</sup> A obra *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos* (MDS/SESAN, 2014), alusiva aos 10 anos do programa traz uma avaliação, sob múltiplos olhares, de estudiosos e gestores públicos sobre as potencialidades e fragilidades do PAA na primeira década de sua existência.

Como analista que acompanha o PAA desde sua concepção, Delgado<sup>35</sup> destaca que o programa possibilitou conjugar, simultaneamente, a ação de fomento com a ação de política social, resultando em uma simbiose entre política agrícola e política social. Nesse sentido, [...] cumpriu um virtuoso papel de desenvolvimento rural, qual seja, o de induzir a elevação do excedente econômico dos produtores familiares de alimentos, mediante ação estrita de garantia de comercialização e de fortalecimento de suas organizações associativas.” (DELGADO, 2013, p. 5). Mesmo assim, sua incidência na alteração dos indicadores no campo da produção e na política agrícola ainda é tímida em relação aos resultados produzidos na política social, que propiciou acesso à alimentação a milhares de pessoas em todo Brasil.

Ao longo de sua trajetória, os marcos legal e operativo do PAA sofreram várias alterações<sup>36</sup> em sua orientação política, modalidades e regras de operacionalização. Algumas foram bem recepcionadas e outras foram contestadas pelos movimentos e organizações que participaram de sua gênese e são parte interessada em seu funcionamento<sup>37</sup>. Como tais mudanças possuem implicâncias e relações diretas com a inserção das organizações sociais da agricultura familiar no campo da SAN, conforme será abordado mais adiante, cabe explicitá-las brevemente. De acordo com Delgado (2013, p. 13):

Duas mudanças legais posteriores à Lei do PAA modificaram o marco original do Programa: a Lei da Merenda Escolar (Lei 11.947/2009), que vincula à agricultura familiar pelo menos 30% dos alimentos adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar; e o “Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais”, instituído pela Lei 12.512/2011. É propósito dessas citadas Leis, ampliar o espaço do Polo institucional de garantia de compras ao agricultor familiar, sob o enfoque da descentralização municipal e estadual, no caso de merenda escolar; e do recorte no agricultor em situação de extrema pobreza, no caso do “Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais”.

Decorrente dessa Lei (nº 12.512/2011), o PAA passou a priorizar fornecedores que se enquadram no público rural em extrema pobreza, ao qual se destina o Programa Brasil sem

<sup>35</sup> As avaliações do PAA proferidas por Delgado (2005; 2012; 2013) se constituem em referências indispensáveis aos estudiosos que desejam fazer análises do percurso e do significado do PAA na década de 2003-2013. Em uma espécie de avaliação cumulativa do PAA o autor acentua seu potencial, mas também seus limites em relação aos objetivos iniciais: “Em síntese, há um programa exitoso para a agricultura familiar, mas remetido ao espaço residual da política agrária. Mantém no nível simbólico a esperança dos setores agrários contrários à hegemonia absoluta da economia do agronegócio. E ainda propicia dentro das próprias estruturas do Estado democrático o suporte às demandas contra hegemônicas dos diferentes campesinatos brasileiros. Mas é insuficiente à estruturação de uma política concertada de desenvolvimento da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária, como fora seu propósito original.” (DELGADO, 2013, p. 8).

<sup>36</sup> A legislação do PAA foi frequentemente alterada por meio de leis (8), decretos (10), resoluções (10) e portarias (10). A principal delas foi a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (art. 12 a 24). Em 2016 estava em vigor o Decreto nº 7.775/ 2012. Ver *PAA-leis* disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php>>.

<sup>37</sup> Aos interessados em compreender as mudanças e controvérsias em torno do PAA desde sua origem, mas acentuadas a partir de 2011, recomenda-se a obra de Silvio Porto (2014), *Programa de Aquisição de Alimentos: política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*.

Miséria, criado no início do governo de Dilma Rousseff, em 2011, em continuidade ao Programa Fome Zero. Este último, porém, focado nos eixos de garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Eis aí o início de uma inflexão do governo Dilma, no sentido de reorientar a agenda estrutural de segurança alimentar e nutricional para ações focalizadas voltadas à superação da extrema pobreza.

As mudanças no percurso do PAA, conforme observa Delgado (2013), trouxeram melhorias, como o aumento do volume de recursos dispendidos e do número de famílias que acessam o programa; por outro lado, não foram bem recepcionadas por parte dos movimentos e organizações sociais, porque a descentralização administrativa estadual e municipal traz dificuldades burocráticas ao enquadramento dos agricultores familiares e das entidades às normas de cada gestor descentralizado, inclusive, deixando o programa mais vulnerável a possíveis usos políticos. Nessa perspectiva, a partir de 2011 o governo fortaleceu a focalização do programa nos agricultores em situação de extrema pobreza - especialmente via a modalidade de Compra com Doação Simultânea, executada por meio de termos de adesão celebrados com estados e municípios que selecionam seus fornecedores e, por outro lado, desestimulou as modalidades de Compra Direta e Formação de Estoque, que possibilitavam uma relação próxima e direta entre as organizações sociais e a Conab em sua execução - consequentemente, desestimulando agricultores familiares pelo programa, especialmente os mais consolidados e suas organizações associativas.

Outra iniciativa governamental importante na promoção da SAN é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A Lei nº 8.913/1994 definiu pela descentralização de sua gestão, pelos estados e municípios. Por sua vez, a Lei nº 11.947/2009<sup>38</sup> - construída com a participação de vários atores sociais articulados no Consea e na Frente Parlamentar de SAN, com base na experiência do PAA - contribuiu para se reconectar a produção e o consumo alimentar nas escolas. Entre suas diretrizes cabe destacar: a universalidade do atendimento dos alunos da rede pública; a alimentação escolar como um direito dos alunos e dever do Estado; a promoção do desenvolvimento sustentável; e a educação alimentar e

---

<sup>38</sup> Regulamentada pela Resolução nº 38/2009, do FNDE/PNAE, revogada e atualizada pelas resoluções 26/2013 e 04/2015, com os procedimentos operacionais a serem observados para a venda dos produtos originados da agricultura familiar às escolas (secretarias estaduais de educação, redes federais de educação básica ou suas mantenedoras), que recebem recursos diretamente do FNDE para a aquisição da alimentação escolar, podendo ser complementados com recursos dos estados e municípios. Para tanto, requer a constituição de um Conselho de Alimentação Escolar, composto por integrantes do poder Executivo, pais, alunos, professores e membros de entidades da sociedade civil.

nutricional. O avanço principal da Lei<sup>39</sup> é que ela estabelece que sejam utilizados, no mínimo, 30% do total dos recursos destinados ao PNAE<sup>40</sup> para a aquisição de gêneros alimentícios originados diretamente da agricultura familiar e de empreendedores familiares rurais ou de suas organizações. Também requer que sejam priorizados assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, e que as aquisições deem preferência ao município, região, estado e país, nesta ordem de prioridade (BRASIL, 2009a, art. 14).

Ao longo de sua implantação diversos estudos têm demonstrado o potencial do PNAE para o fortalecimento da agricultura familiar e da qualidade da alimentação de 47 milhões de alunos da rede pública. Esses vão desde a identificação de demandas para a inserção de produtos da agricultura familiar no PNAE (FERNANDES, 2013) até sua contribuição para a reconexão entre a produção e o consumo (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; 2012). Para Maluf, “[...] a nova Lei do PNAE se constitui em um marco na história da alimentação escolar no Brasil por conferir densidade institucional a um programa que, embora antigo, carecia de definições em termos de diretrizes e obrigações dos gestores e entes federados envolvidos.” (MALUF, 2009, p. 3). Desse modo, cria-se um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, com fomento à produção alimentar diversificada e estímulo aos hábitos alimentares saudáveis. Ao mesmo tempo, grupos formais e informais de agricultores familiares passam a contar com a oportunidade desse mercado institucional, cuja aquisição é realizada pelas secretarias de educação e escolas federais, por meio de chamadas públicas.

Passados alguns anos de implementação do PAA e do PNAE, observa-se o potencial desses mercados institucionais, inclusive, para a reprodução social de agricultores familiares que eram privados dessa condição, devido às condições em que se encontravam para produzir para o autoconsumo e para comercializar parte da produção via os programas. No entanto, apesar de seus inúmeros avanços, permanece o desafio de se incrementar formatos de gestão que favoreçam e potencializem sua gestão intersetorial e evitem os paralelismos ainda existentes nas esferas locais de execução. Para Batista Filho (2003), Burlandy (2009), Leão e Maluf (2012) a construção de políticas públicas de natureza integrada, intersetorial e interdependente, com essa variedade de ações incorporadas na agenda do Estado foi

---

<sup>39</sup> O PNAE rapidamente se tornou conhecido no Brasil e no exterior. Em 2014 o FNDE mantinha Acordos de Cooperação Técnica com os seguintes países: Cabo Verde, Bolívia, Angola, Colômbia, São Tomé e Príncipe, Haiti, Guiné Bissau, Nicarágua, Timor Leste, Guatemala, Suriname e El Salvador. Ver <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>.

<sup>40</sup> Cabe observar que a Lei nº 11.947/2009 vincula a aquisição dos produtos da agricultura familiar unicamente às escolas públicas e/ou suas mantenedoras. Disso decorre que o gestor público local faz as compras por meio de chamada públicas, o que, com frequência, tem causado reclamações por parte de agricultores, devido às exigências burocráticas e sanitárias das chamadas públicas.



emblemática no sentido de contribuir para que os objetivos da SAN passassem a compor a agenda de desenvolvimento econômico, social, político e cultural do país. Porto (2014) ressalta que a construção dessa política não deriva de modelos predefinidos, mas de processos intuitivos que seguem dinâmicas que mesclam a cultura institucional, a trajetória e experiência das equipes técnicas de governo e a capacidade dos atores sociais para interagir e pressionar os gestores em sua formulação e execução, de modo que expressa uma interação participativa de múltiplos atores nela envolvidos.

Com relação à constituição da política de SAN, o tema adquiriu força com a reativação do Consea, em 2003, e na 2ª Conferência Nacional de SAN, em 2004, na qual se definiu uma diretriz que requeria a elaboração de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Sisan), que garantissem a regulamentação das políticas de SAN como políticas públicas, respaldadas por uma legislação específica e com orçamento próprio (CONSEA, 2004). Após um processo de mobilização nacional multiatores, coordenado pelo Consea e o FBSSAN, em 2006 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.346/2006, denominada Losan, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem o PAA e o PNAE entre seus programas basilares.

Ainda em relação ao marco legal da SAN, em fevereiro de 2010 o Congresso Nacional aprovou a incorporação do direito humano à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, entre os direitos sociais fundamentais. Em agosto do mesmo ano foi regulamentada a Losan, por meio da adoção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto nº 7.272/2010. O arcabouço dos componentes do Sisan foi reforçado em 2011, com a elaboração do 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)<sup>41</sup>, como instrumento de efetivação da política de SAN por meio de vários programas e ações. Completava-se, assim, um ciclo de construção do marco legal brasileiro<sup>42</sup> do campo da SAN, que institucionaliza o direito humano à alimentação como um direito de todos e a SAN como uma política de Estado, tendo no Consea seu principal espaço de concertação e controle social, e na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) seu *locus* de coordenação da execução dessa política pública intersetorial que envolve 21 ministérios.

---

<sup>41</sup> A Caisan, em articulação com o Consea, coordenou o processo de elaboração do 2º PLANSAN, que contou com ampla participação social e orientará os programas e ações de SAN de 2016 a 2019.

<sup>42</sup> Os principais instrumentos que compõem o marco legal são: Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25), Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais Culturais (art. 11) e Comentário Geral nº 12 da ONU; Constituição Federal (art. 6º e 227); Losan 11.346/2006 e Decreto 7.272/2010 da PNSAN.

Do ponto de vista conceitual, a noção de segurança alimentar e nutricional é uma categoria complexa em um campo ainda em construção no âmbito das políticas públicas e da produção acadêmica. Inclusive, Leão e Maluf (2012) acentuam que se trata de um conceito envolto em disputas de significados, o que requer que se constituam constantes acordos e consensos em torno de sua operacionalização, o que tem sido uma característica brasileira nesses anos de emergência do tema nas políticas públicas e na produção teórica. Assim, no percurso da SAN podem-se destacar três momentos que agregaram elementos substanciais à sua construção conceitual (PINHEIRO, 2009). O primeiro, já mencionado na fase anterior, foi a elaboração da proposta de Política de Abastecimento, em 1986, coordenada pelo Ministério da Agricultura, na qual a SAN tomou conotação de autossuficiência nacional na produção e na formação de estoques, com destaque para o papel estratégico da agricultura familiar como um modelo endógeno de produção para abastecer o mercado nacional (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

O segundo momento resultou de ideias oriundas da 1ª Conferência Nacional de SAN e desembocou no processo preparatório e na realização da Conferência Mundial da Alimentação, em 1996, que contribuiu para que no Brasil se incorporasse no conteúdo da SAN a dimensão do acesso aos alimentos, como eixo estratégico de um desenvolvimento integral e com distribuição de renda, como condições indispensáveis para a viabilização da alimentação e da nutrição de sua população (MALUF; MENESES; VALENTE, 1996; PESSANHA, 1998; VALENTE, 2002).

O terceiro momento condensa várias contribuições anteriores no que se poderia chamar de ‘noção síntese’ oriunda da 2ª Conferência Nacional de SAN<sup>43</sup>, realizada em 2004, que configurou a compreensão de segurança alimentar e nutricional que atualmente se utiliza nos diversos âmbitos sociais, acadêmicos e institucionais e foi incorporada à legislação nacional como um direito humano fundamental e política de Estado. Conforme Conti (2009), o marco legal, cuja referência central é a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, incorpora elementos da construção acadêmica, social e participativa ocorrida ao longo das últimas décadas e expressa uma compreensão abrangente ao afirmar que:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, art. 3º).

---

<sup>43</sup> Ver “Relatório Final da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (CONSEA, 2004).

De acordo com Valente (2002; 2013), Prado *et al.* (2010) e Takagi (2006; 2010), em seu percurso e decorrente de uma confluência de fatores a noção de segurança alimentar e nutricional assimilou novas contribuições que representam avanços conceituais importantes em relação às visões que a caracterizavam em décadas anteriores, como, por exemplo: o binômio alimentação e nutrição<sup>44</sup>; a garantia do acesso; a qualidade dos alimentos; o direito à informação; a autonomia nas decisões sobre produção e consumo; o respeito às tradições culturais e aos hábitos alimentares; a diversidade de territórios e espaços; a segurança dos alimentos; o acesso à renda; as necessidades alimentares específicas e os grupos específicos; a preocupação ética com as gerações atuais e futuras; e o manejo dos recursos naturais de forma sustentável em toda cadeia alimentar. Essa amplitude conceitual demonstra que a SAN contempla, progressivamente, dimensões da *food security* e da *food safety*. Com o passar do tempo ela incorporou elementos das ciências sociais, da nutrição<sup>45</sup> e saúde, bem como os princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada. Entre essa complexidade constituinte da segurança alimentar e nutricional Takagi (2006, p. 63) afirma:

Vale ressaltar que a incorporação da noção da alimentação como direito no conceito de segurança alimentar e nutricional traz mudanças conceituais e práticas fundamentais. Em primeiro lugar, ressalta o caráter universal das políticas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar. Todos têm direito à alimentação adequada. Isso significa que as pessoas podem reclamar seu direito, caso ele não esteja sendo contemplado. Em segundo lugar, busca superar a utilização da política de assistência alimentar com objetivos de obter vantagens políticas por parte dos governantes e classe política, prática ainda comum nos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, busca, também, evitar as oscilações de criação e extinção de políticas de assistência alimentar e de recursos orçamentários para as mesmas, na dependência do calendário eleitoral.

A incorporação da visão de soberania alimentar à noção de segurança alimentar e nutricional encontra respaldo no artigo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos,

<sup>44</sup> Com o documento “A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009”, Segall-Corrêa e Marin-Leon (2009) ofereceram, pela primeira vez no Brasil, um instrumento para avaliar os níveis de insegurança alimentar e nutricional.

<sup>45</sup> Uma liderança e agora gestora que participou de vários debates pela inclusão do termo “nutricional” no conceito de SAN destaca que a dimensão nutricional “[...] entrou fortemente a partir da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, apesar das conferências de saúde também tratarem o tema, mas eram muito desvinculadas da alimentação e nutrição. A contribuição veio muito com o primeiro Consea, que a discussão veio daquele processo que não era estanque, passou muito pela discussão no Instituto Cidadania na construção do Fome Zero, como a gente dizia que tinha que discutir o nutricional e não somente o alimentar, e separar a questão da produção, do acesso, para que tipo de produção, de acesso. Mas, para mim quem impulsionou de fato essa discussão foi o Consea a partir de 2003. Essa discussão e impulsão veio a partir daí.”(Gestora pública federal 45). O Consea elegeu o tema “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar” para a sua 5ª Conferência Nacional de SAN, realizada em Brasília, em 2015. Na sua centralidade estava o debate sobre a nutrição e a qualidade dos alimentos que a população brasileira consome.

Sociais e Culturais, da ONU, que garante o direito à autodeterminação a todos os povos que, em virtude disso, têm o direito de estabelecer “[...] livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Em caso algum se poderá privar um povo dos seus próprios meios de subsistência.” (PIDESC, 1966, art. 1º). Incluída no artigo 5º da Losan, a soberania alimentar implica que o Estado, em todas as esferas de governo, empreenda esforços no sentido de respeitar, proteger e garantir a autonomia dos povos em toda cadeia alimentar, em conformidade com seus modos de vida, hábitos, práticas e culturas alimentares (CONTI, 2009).

A elaboração conceitual aponta para a importância do marco analítico dos estudos sobre o tema utilizar-se do enfoque interdisciplinar e multidimensional de SAN. Leão e Maluf (2012) acentuam que, na estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a SAN se expressa como um objetivo de política pública subordinada ao direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar. Desse modo, interage com o enfoque sistêmico e de desenvolvimento rural, em interligação com os enfoques agroalimentar, agroecológico, socioeconômico, de saúde, nutricional, socioambiental e de direitos, que se encontram na base da evolução de sua construção no Brasil, ao mesmo tempo em que expressa a característica intersetorial e de participação social em sua concepção e implementação como política pública.

Em sistemas complexos como o de SAN, o “[...] enfoque sistêmico permite explicar os mecanismos internos que orientam e condicionam uma realidade [...] e que, muitas vezes, dependem não somente das propriedades dos seus elementos constitutivos, mas, sobretudo, de suas interações” (MIGUEL, 2006, p. 5). Não é possível compreender a SAN em sua complexidade e diversidade constituintes sem levar em conta suas inter-relações com vários sistemas de políticas públicas que, por sua vez, interagem com uma diversidade de atores em sua conformação.

É procedente observar que a amplitude conceitual que a SAN assume na atualidade também está associada aos interesses controversos que ela suscita entre uma pluralidade de atores. Entre eles há desde os atores que se encontram no Comitê de SAN da FAO, as indústrias do ramo agroalimentar até as organizações e movimentos sociais rurais e urbanos, muitos deles articulados no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Isso mostra que a noção de SAN se configura entre momentos de conflitos e de construção de consensos (PINHEIRO, 2009).

Entre os temas controversos, Takagi menciona que ocorre uma frequente confusão que requer a distinção entre o combate à pobreza e a garantia da segurança alimentar e nutricional. Conforme a autora, a política de segurança alimentar visa garantir o direito à alimentação e atender às pessoas com insegurança alimentar, constituindo-se em uma “[...] noção politizadora que amplia a cidadania, supera a herança paternalista e evita as oscilações típicas de programas compensatórios.” (TAKAGI, 2006, p. 173). Pois, o modelo de política de combate à pobreza adotado até o final da década de 1990 era pontual e insuficiente para que as famílias superassem a condição de pobreza e se tornassem independentes dos recursos dos programas sociais. Historicamente o crescimento econômico acompanhado da distribuição de renda tem se mostrado a principal “política” de redução da pobreza. Conseqüentemente, para a autora, isso mostra certa “perda de identidade” da política de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome, mas também alimenta disputas na formulação e condução das respectivas políticas e programas.

Ainda na linha dos temas controversos, para Moruzzi Marques a SAN possibilita uma “interpretação polissêmica” e deixa margem para ambivalências e descontentamentos, porque em seu nome são concebidas medidas de proteção das agriculturas locais e, por outro lado, são elaboradas estratégias favoráveis à liberalização do comércio internacional de alimentos. Em contrapartida, é possível “[...] considerar a emergência da noção de soberania alimentar<sup>46</sup> enquanto perspectiva que se fundamenta na salvaguarda das agriculturas locais como meio eficaz de produção de alimentos e combate à fome.” (MORUZZI MARQUES, 2010, p. 79). Para o autor (2010, p. 85), “[...] esta noção favorece a mobilização inovadora, fecunda e integrada de temas tais como agroecologia, circuitos curtos alimentares, reforma agrária, agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial.” Aí é possível aproximar o que Poulain (2004) chama de espaços sociais alimentares subdivididos em lugares de produção, distribuição e consumo, mas articulados por relações de reciprocidade e proximidade.

Continuando a discussão sobre os circuitos alimentares, Maluf (2007) os distingue em circuitos longos e curtos. Os circuitos longos compreendem as cadeias integradas nacional e internacionalmente, compostas pelas cooperativas de grande porte, corporações agroindustriais, a intermediação mercantil e as redes de supermercados. Essas cadeias operam nos mercados nacionais e internacionais e são governadas por atores que concentram grande poder econômico e político. Os circuitos curtos compreendem circuitos regionais e locais de

---

<sup>46</sup> Ploeg (2014) sustenta que a agricultura camponesa, longe de ser um vestígio do passado, exerce um papel relevante na produção sustentável, agroecológica e para a soberania alimentar.

produção, distribuição e consumo, integrados por pequenos produtores, cooperativas e associações de pequenos produtores, empreendimentos urbanos industriais e comerciais de pequeno porte (armazéns, quitandas, restaurantes, etc.), equipamentos de abastecimento (feiras, sacolões) e estão associados aos mecanismos de venda direta aos consumidores. Esse sistema se baseia, fundamentalmente, no que Marsden e Sonnino (2009) denominam de circuito face-a-face e Triches e Schneider (2010) chamam de reconstrução do “elo perdido” entre produtores e consumidores.

De modo geral, as atuais políticas de SAN atendem à diretriz de se priorizar os circuitos curtos de produção, distribuição e consumo, sendo eles, ademais, animados e movimentados por políticas públicas, como o PAA e o PNAE, com suporte creditício do Pronaf, entre outros. Nesses circuitos, denominados por Perez (2012) de circuitos de proximidade, é mais provável que o controle sobre os recursos se mantenha com os agricultores e consumidores ao longo de todo processo de produção, distribuição e consumo. Aí políticas públicas, como as mencionadas, possuem um papel importante por viabilizarem investimentos aos agricultores e suas organizações que buscam construir uma base de recursos mais autônoma. Ploeg (2008) utiliza a análise do controle e manejo da base de recursos como uma das definições para o que ele chama de modo camponês de fazer agricultura<sup>47</sup>, no qual os agricultores possuem o controle de sua base de recursos, incluindo as sementes, os fertilizantes, a água e os minerais do solo.

Em conformidade com o artigo 3º da Losan, as políticas e programas de SAN devem ter a sustentabilidade como um de seus objetivos. A 3ª Conferência Nacional de SAN associou a SAN ao desenvolvimento sustentável e ao respeito à agrobiodiversidade (CONSEA, 2007). No entanto, a definição de sustentabilidade é uma questão multidimensional e polissêmica. Caporal e Costabeber (2003) indicam seis níveis de análise para a sustentabilidade: ecológica, econômica, política, cultural, social e ética. A promoção da biodiversidade e da agroecologia é parte desse modelo sustentável<sup>48</sup> de produção. Isso implica “[...] repensar a agricultura para além dos lucros e das lutas de poder, mas também garantir a segurança e a soberania alimentar das futuras gerações, assim como ampliar nossa capacidade

---

<sup>47</sup> Ploeg (2008) distingue três modos de fazer agricultura com base na commoditização (ou “mercantilização”) dos fatores e produtos da atividade agrícola, a saber: o modo camponês, o modo empresarial e o modo capitalista, sendo o camponês autônomo, o empresário tendo os insumos e a produção commoditizada e o capitalista tendo a força de trabalho, os insumos e os produtos totalmente mercantilizados.

<sup>48</sup> A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) sistematizou experiências denominadas de “Soberania e Segurança Alimentar na Construção da Agroecologia” em cinco regiões do país e identificou cinco dimensões que articulam a agroecologia com a SAN. Todas evidenciam uma grande diversidade de ações no meio rural e realçam o potencial e a relação indissociável entre a SAN e a produção sustentável de alimentos na dinamização do desenvolvimento dessas regiões brasileiras (ANA, 2010).

de conservar os ecossistemas, fundamentais na manutenção da vida na Terra.” (DAL SÓGLIO; KUBO, 2009, p. 8). Análises internacionais acentuam a contribuição de sistemas alimentares sustentáveis como uma diretriz estratégica para que em âmbito planetário sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio propostos pela ONU (IFPRI, 2016).

Ao relacionar a SAN com o desenvolvimento rural, Schneider (2010) destaca que a partir da década de 1990 ela vem sendo incorporada às diferentes vertentes do debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil e analisa quatro dessas abordagens<sup>49</sup>. A primeira, descrita por Veiga e Abramovay, analisa as instituições, a inovação e a sustentabilidade, mostrando que há amplo reconhecimento e valorização da agricultura familiar e de seu potencial dinamizador das economias locais, geração de renda e agregação de valor aos seus produtos. A segunda, baseada em Graziano da Silva, mostra que o rural brasileiro é composto por famílias pluriativas que conjugam atividades agrícolas e não-agrícolas, constituindo uma espécie de integração intersetorial da agricultura com o comércio e serviços, mas também interespaial que aproxima o rural com o urbano.

A terceira abordagem, sustentada por Martins e Navarro, analisa o clientelismo, o patriarcalismo e outros comportamentos e práticas baseados nas clássicas formas de dominação, acentuando que as mudanças nos espaços rurais passam pela democratização dos processos e a libertação dos atores sociais dessas formas de tutela e controle. A quarta e última abordagem intitula-se “um enfoque agroalimentar para o desenvolvimento rural”, desenvolvida, principalmente, por Wilkinson. Este autor analisa as formas de integração da agricultura familiar nas cadeias agroalimentares e os diferentes aspectos de sua viabilidade como gestão, administração, inovação, acesso a mercados e comercialização.

Conforme Coelho-de-Souza *et al.* (2011), não se trata de enquadrar a SAN em uma ou outra dessas concepções de desenvolvimento rural em debate, o que seria incorrer em um reducionismo para ambos os temas que são multidimensionais. Entretanto, cada uma das abordagens possui traços que os identificam e aproximam em uma perspectiva estratégica, com destaque para: a conjugação entre a produção familiar diversificada para o autoconsumo e para a comercialização em vista da agregação de renda; a produção para o abastecimento local de feiras e mercados institucionais; a produção de alimentos mediante a utilização de matriz agroecológica; a necessidade da democratização do acesso às condições e recursos para a produção e consumo; e a importância do fortalecimento de cadeias de proximidade que dinamizem redes de organização, produção, abastecimento e consumo alimentar.

---

<sup>49</sup> Coelho-de-Souza *et al.* (2011) analisam esta relação no artigo “Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Rural: a contribuição do Plageder”.

Portanto, a trajetória da SAN no Brasil é extremamente dinâmica em sua construção conceitual e em suas formas de implementação por meio das políticas públicas. Da fase da assistência alimentar, com suas políticas descontínuas, cabem destacar a contribuição fundamental de Josué de Castro para desnaturalizar o problema da fome e tratá-la como um problema social que requer soluções políticas, de acordo com as realidades das populações. Na breve fase da ação da cidadania contra a fome e pela SAN uma diversidade de atores sociais, despertada pelo sociólogo Herbert de Souza e outros ativistas sociais, se mobilizou e recolocou o tema da fome na agenda social e governamental, ainda que tenha sido tratada basicamente por meio de políticas sociais específicas.

Finalmente, na fase de construção das políticas públicas de SAN com participação social, o próprio presidente Lula foi um dos atores estratégicos que contribuíram para tornar a SAN uma política pública de Estado. Ela se expressa por meio de um conjunto de políticas e programas públicos, construídos em processos de concertação entre governo e sociedade civil, articulados no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para garantir a realização do direito humano à alimentação adequada da população brasileira. Essas fases da SAN guardam estreita relação entre si e com a trajetória do sindicalismo rural no Brasil e suas formas organizativas para responder aos desafios dos diferentes momentos históricos, conforme será abordado no próximo capítulo.



## **4 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SINDICALISMO RURAL NO BRASIL**

Este capítulo visa contribuir para uma reconstituição da trajetória do sindicalismo rural no Brasil desde seu surgimento até a criação de novas formas de organização e representação sindical desencadeadas pelo novo sindicalismo. Trata-se de um processo em construção, tanto das formas de organização quanto das disputas pela hegemonia na representação de um amplo segmento que aos poucos constrói sua identidade política, econômica e social a partir do campo. Aborda-se o surgimento do sindicalismo rural e segue-se com a contextualização do novo sindicalismo no espaço rural até chegar à criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul) e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil), que dinamizam ações de um expressivo segmento da agricultura familiar (AF) na região Sul e no Brasil.

### **4.1 CONSTITUIÇÃO DO SINDICALISMO RURAL NO BRASIL**

Os trabalhadores e as trabalhadoras do campo adotaram diferentes formas de organização social ao longo da história. Esta seção traz um pouco da origem do sindicalismo rural no Brasil e de sua expansão no Sul do Brasil, como parte dos processos de organização dos segmentos rurais brasileiros.

#### **4.1.1 Origem do sindicalismo rural no Brasil**

O reconhecimento de direitos dos agricultores familiares é relativamente tardio no contexto de constituição e afirmação dos direitos sociais e das políticas públicas no Brasil. A primeira política pública específica e abrangente para esta categoria laboral teve seu início em 1996, por meio da implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), seguida de seu reconhecimento legal por parte do Estado brasileiro, em 2006, com a aprovação da Lei da Agricultura Familiar<sup>1</sup>.

A literatura mostra que em 1903 os colonos de São Paulo já realizavam movimentos contestatórios e de resistência às condições de trabalho nos cafezais, com tentativas de

---

<sup>1</sup> Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

organização social<sup>2</sup> (MARTINS, 1981)<sup>3</sup>. Shallenberger (2009) menciona a força da organização social com base nos princípios da solidariedade cristã no início de 1900 entre os imigrantes europeus no Sul do Brasil. Rodrigues (1968) acentua que um embrião importante do sindicalismo rural resulta da promulgação do Decreto Legislativo nº 1.637 de 1907<sup>4</sup>, que facultou a criação de sindicatos que podiam se organizar em centrais e federações, sem limites de circunscrição territorial. A partir do início do século XX se multiplicaram iniciativas de organização de diversas categorias laborais urbanas, como operários de fábricas de tecidos, estivadores, portuários, ferroviários e outros que, embora não possuíssem caráter declaradamente sindical, demonstravam interesse quanto ao significado social do sindicalismo e a importância dos movimentos operários naquele contexto brasileiro.

Com a atenção voltada à industrialização nascente e às crescentes demandas sociais e trabalhistas do operariado, em 1931 o Estado brasileiro regulamentou a organização sindical<sup>5</sup>, baseada nos princípios da unicidade por categoria profissional<sup>6</sup> e na contribuição sindical, por meio de uma legislação sindical abrangente<sup>7</sup> sob a qual rapidamente emergiram sindicatos<sup>8</sup> em todo país. Porém, o Decreto nº 19.770/1931 que facultou a organização sindical também estabeleceu um rígido controle do Ministério do Trabalho sobre os recursos financeiros dos sindicatos, limitou o direito de greve e fixou a cobrança compulsória do imposto sindical, além de posicionar o sindicato como um órgão subsidiário e colaborador do Estado (MADURO, 1990). Já, a Constituição Federal de 1934 ampliou a lei primeira, com a inclusão do princípio da pluralidade sindical, mas este foi revogado pela Constituição Federal de 1937,

---

<sup>2</sup> Considerada a primeira lei sindical, em 1903 o governo publicou o Decreto Legislativo nº 979/1903, que “Faculta aos profissionaes da agricultura e industrias ruraes a organização de sindicatos para defesa de seus interesses.” No entanto, tratava-se de facultar a organização dos patrões, não dos trabalhadores rurais peões.

<sup>3</sup> Martins (1981) argumenta que até 1940 as formas predominantes de organização e manifestação do descontentamento dos camponeses eram o messianismo e o cangaço, que cederam lugar para formas associativas, especialmente na segunda metade do século passado.

<sup>4</sup> Conforme Rodrigues (1968), esta segunda lei sindical obteve alcance maior que a anterior, cuja centralidade refletia o interesse associativo do trabalhador rural recém-egresso do regime escravocrata e que buscava novas formas de se organizar e viver no regime de trabalho livre.

<sup>5</sup> Decreto nº 19.770, de 19/03/1931, que regula a sindicalização das classes patronais e operárias.

<sup>6</sup> Segundo Werneck Vianna (1978), o Decreto nº 19.770 de 1931, que previa a unicidade sindical por categoria profissional a ser regulamentada pelo Ministério do Trabalho expressa um corporativismo sindical que não foi concretizado de imediato, porque a Constituição de 1934 previa o liberalismo e o pluralismo sindicais. Porém, a Constituição de 1937, do regime autoritário de Vargas, revogou o pluralismo e definiu que apenas sindicatos reconhecidos pelo governo poderiam representar legalmente suas categorias profissionais.

<sup>7</sup> Rodrigues (1968) ressalta que, dado o caráter democrático e pluralista do Decreto Legislativos nº 1.637/1907, este teria sido o verdadeiro marco da legislação sindical brasileira que foi deformada pelas limitações das legislações subsequentes, introduzidas a partir da era Vargas.

<sup>8</sup> Steinke (2007) destaca que com a promulgação do Decreto nº 19.770/1931 abriu-se uma nova fase para a organização sindical urbana no Brasil, de tal forma que em junho de 1931 já haviam sido expedidas aproximadamente 400 cartas a sindicatos de trabalhadores e mais de 70 a sindicatos de empresários. Não se pode ignorar, no entanto, que o Decreto visava retirar o sindicato da esfera privada e transformá-lo em pessoa de Direito Público, atrelado diretamente ao governo e, desta forma, garantir a unicidade sindical.

que proibiu a greve, restabeleceu o princípio da unicidade sindical<sup>9</sup> e atrelou a estrutura sindical ao Estado, sob a tutela do Ministério do Trabalho. Em 1939 deu-se um novo passo na legislação que regula a associação sindical<sup>10</sup>, confirmando que sua investidura se dará pelo Ministério do Trabalho e atribuindo ao sindicato as prerrogativas de: representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses da profissão e os interesses individuais dos associados, relativos à atividade profissional; fundar e manter agências de colocação; firmar contratos coletivos de trabalho; eleger ou designar os representantes da profissão; colaborar com o Estado, com órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão; e impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas (BRASIL, 1939, art. 3º).

Os dispositivos, ainda fragmentados, que deram base legal ao modelo sindical corporativista, também orientaram a unificação dessas normas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943 (STEINKE, 2007). De acordo com a CLT, o papel central dos sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho consiste em representar legalmente os interesses de suas categorias profissionais, colaborar com os órgãos públicos e participar da celebração de contratos coletivos de trabalho que envolvem os interesses das respectivas categorias profissionais. Em sua estrutura organizativa os sindicatos podem vincular-se somente a uma federação estadual e uma confederação nacional, mantendo o princípio da unicidade sindical para as distintas categorias profissionais. Segundo Rodrigues *apud* Raupp (2013), nascia, assim, uma estrutura sindical com três características fundamentais: um sindicato único; uniforme para empregados e empregadores; e controlado pelo governo por meio do Ministério do Trabalho. Ademais, o governo de Getúlio Vargas não garantiu aos trabalhadores rurais os mesmos benefícios que a legislação trabalhista proporcionou aos trabalhadores das categorias profissionais urbanas. Medeiros (1997) alega que, até então, a distinção entre grandes e pequenos proprietários rurais não era a clivagem do debate porque existiam, basicamente, os proprietários de terra e seus subordinados, aos quais os primeiros negavam o direito à sindicalização por entenderem que esses não eram operários e que poderiam contribuir para quebrar com a harmonia de interesses no campo.

---

<sup>9</sup> As constituições federais de 1946, 1967, 1969 e 1988 sofreram diversas alterações, mas todas mantiveram incólume o princípio da unicidade sindical conforme está definido na Constituição Federal de 1988, Art. 8º “É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...) II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município.” (BRASIL, 1988).

<sup>10</sup> Decreto nº 1.402, de 5 de julho de 1939, que regula a associação em sindicato.

A partir do final dos anos 1940 surgiram organizações de trabalhadores rurais por locais de conflitos que, sob o ponto de vista da regulamentação sindical “[...] ampararam sua organização em quatro categorias distintas: trabalhadores na lavoura, trabalhadores na pecuária e similares, trabalhadores na produção extrativa e produtores autônomos.” (MEDEIROS, 1990, p. 2). Entretanto, tal organização agrupada por categorias e o fato dos “[...] trabalhadores rurais encontrarem dificuldades legais de representar seus interesses em sindicatos oficiais não significou, de forma alguma, a imobilização desta classe frente às péssimas condições de vida e de trabalho existentes no meio rural brasileiro.” (RAMOS, 2015, p. 4).

Diversos atores estratégicos voltaram sua atenção à organização desse segmento social emergente e pouco reconhecido até então. Ainda na década de 1940, a Igreja Católica, em suas diretrizes pastorais, fez ressoar as denúncias das precárias condições de vida dos trabalhadores agrícolas, estimulando a educação dos trabalhadores para a democracia, e, ao mesmo tempo, para se afastarem de ideias comunistas que se espalhavam (PAIVA, 1985). Os Círculos Operários Cristãos, que haviam sido criados em 1932 para contribuir na cristianização dos operários, tomaram novo impulso no início de 1950, com a educação de base e na proposição da formação de um sindicalismo cristão (STEIN, 2008). Em perspectiva distinta dessa, crescia a Ação Popular, composta pelos chamados “católicos radicais”, oriundos especialmente da Juventude Universitária Católica (JUC), que contribuiu para que os trabalhadores se organizassem e passassem a pleitear melhorias salariais e trabalhistas, acesso à terra, revisão de contratos agrícolas e outros direitos (MEDEIROS, 1989).

Outro ator expressivo em meio aos crescentes conflitos rurais por direitos, nas décadas de 1950 e 1960, foi o Partido Comunista Brasileiro (PCB), por meio de sua atuação em distintas regiões do país. Em 1954, sob sua orientação foi fundada a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Utlab) para representar seus interesses em âmbito nacional, com estrutura de suporte que contava com o jornal Terra Livre para veicular suas ideias, campanhas e ações. Na metade da década de 1950, fora do controle institucional do Estado e motivadas pela expulsão de um grupo de posseiros do Engenho Galileia, no Pernambuco, surgiram as Ligas Camponesas - que se espalharam especialmente no Nordeste brasileiro - e no Rio Grande do Sul, em 1960, nasceu e se espalhou o Movimento dos Agricultores sem Terra (Master)<sup>11</sup>, apoiado pelo Partido Trabalhista Brasileiro.

---

<sup>11</sup> Em seu 1º Congresso de Trabalhadores Rurais, realizado em 1962, visando expandir sua abrangência e seu reconhecimento como organização sindical estadual respaldada pela legislação, o Master foi transformado em

Desse modo, a década de 1950 e os primeiros anos da década de 1960 foram marcados pela ação de diversos atores e setores que buscavam organizar arrendatários, posseiros, assalariados e pequenos agricultores ou produtores em torno de políticas agrícolas e agrárias. Para Medeiros (1997) fortalecia-se, assim, a “identidade do camponês” nas lutas por terra e no enfrentamento do latifúndio. Em consequência disso, evidentemente, divergências de ordem política, ideológica e organizativa se alastravam no “[...] bojo dos encaminhamentos das alianças entre as forças políticas, no tocante à condução das lutas dos trabalhadores do campo, tendo como princípio diretivo a reforma agrária.” (THOMAZ JÚNIOR, 1998, p. 3). Segundo Picolotto (2009), tratava-se de divergências e disputas político-ideológicas e operacionais em torno dos programas e das pautas de lutas. Enquanto as Ligas Camponesas, a Ultab e o Master reivindicavam a reforma agrária, setores mais conservadores da Igreja Católica buscavam a construção de um sindicalismo cristão oposto aos de orientação comunista.

Em um contexto de pressão e mobilização das diversas forças sociais, finalmente, ocorreu a aprovação e promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural<sup>12</sup>, em 1963, e do Estatuto da Terra, em 1964, que estabeleceram regras e passaram a reconhecer o direito dos trabalhadores rurais à sindicalização, em condições similares àquelas que os trabalhadores urbanos já haviam conquistado vinte anos antes. No entanto, foram promulgados pelo governo de João Goulart, em um conturbado ambiente político de reelaboração do chamado “[...] pacto populista, que elevou ao extremo o que se tornou a marca registrada do movimento sindical brasileiro, o corporativismo, o aparelhismo e a referência de ‘ação’ limitada à base territorial de abrangência municipal.” (THOMAZ JÚNIOR, 1998, p. 2). Nascia, assim, um sindicalismo rural, calcado no reconhecimento do direito à terra e dos direitos trabalhistas, mas revestido da moldura varguista, tutelado pelo Estado, por meio da “investidura sindical”, uma forma de reconhecimento prévio do Estado que outorgava poderes ao sindicato para representar oficialmente a categoria. Ademais, esse modelo ainda mantinha a unicidade sindical por base territorial e a contribuição sindical, uma espécie de poder tributário concedido pelo Estado ao sindicato (MEDEIROS, 1997).

---

Federação das Associações dos Agricultores Sem Terra, Pequenos e Médios Proprietários, mas manteve a mesma sigla.

<sup>12</sup> Conforme Ferreira (2006), em 21 de novembro de 1962 foram regulamentadas as eleições para os cargos de administração e representação nos sindicatos rurais e em março de 1963 foi aprovado pelo Congresso Nacional o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.124/1963), que tornava extensivos ao campo direitos que os trabalhadores urbanos já haviam incorporado há décadas anteriores. A autora destaca que o Estatuto já vinha sendo discutido desde meados de 1950, com forte resistência das oligarquias proprietárias de terras, mas sua aprovação ocorreu graças a uma conjuntura favorável marcada pelo fim do parlamentarismo e a pressão crescente sobre o Congresso Nacional pela aprovação de uma ampla reforma agrária.

De acordo com Paoli (1993), essa marca do sindicalismo é uma herança da perspectiva fascista que embasou a legislação varguista, em contraste com as perspectivas liberais ou socialistas sem força de incidência na época da consubstanciação dessa legislação. E Martins (1981) é enfático ao afirmar que não se pode ler e entender a história do campesinato brasileiro desvinculada das disputas pela sua chancela política no interior do Estado brasileiro. Contudo, apesar de controverso e de priorizar os assalariados rurais em detrimento dos camponeses, o Estatuto do Trabalhador Rural, naquele contexto político, foi um instrumento eficiente para estender ao meio rural a estrutura sindical e os direitos trabalhistas que já haviam sido reconhecidos aos trabalhadores urbanos previamente.

Os fatores que explicam esse fenômeno da regulamentação tardia do sindicalismo rural foram diversos. Ramos (2015, p. 2) argumenta que os mesmos se devem às pressões de “[...] frações da classe dominante agrária junto às agências da sociedade política responsáveis pela formulação da legislação sindical e à existência de variadas propostas de organização ao meio rural, emanadas por distintas entidades representativas da classe patronal agrícola.” Por sua vez, para Moyano (1989), na base do reconhecimento tardio encontrava-se uma fragilidade relativa dos próprios agricultores perante outros atores econômicos, haja vista a pequena escala do trabalho, a dependência de insumos externos, a fixação de preços aos seus produtos e a baixa possibilidade de autofinanciamento às quais eram submetidos. Além disso, os interesses agrários sempre envolveram uma complexidade menos presente em outros setores, devido à diversidade de áreas nas quais ocorrem essas ações. Tais fatores contribuíram para que os diferentes atores, genericamente agregados em torno da denominação de trabalhadores rurais, buscassem formas coletivas de organização pela via da sindicalização, mediante a adoção de estratégias associativas diversificadas de acordo com o perfil e as trajetórias pessoais e políticas, suas estruturas organizativas, agendas, base social e modos de proceder na tomada de decisões.

Aos poucos se criaram as condições que desencadearam um intenso processo de fundação de sindicatos<sup>13</sup> em todo país, tendo na Ultab e na Igreja Católica<sup>14</sup> seus

---

<sup>13</sup> Conforme Medeiros (1990), até 1960 havia apenas 8 sindicatos de trabalhadores rurais reconhecidos nos estados de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina. E estudos de Thomaz Júnior (1998) mencionam que de 1962 até meados de 1963 já havia cerca de 500 mil camponeses organizados nas Ligas em 10 estados e 800 sindicatos. Às vésperas do golpe militar de 1964 este número já alcançava 1.200 sindicatos e 42 federações sindicais. Ferreira (2006) entende que estes dados podem ser lidos como reveladores de uma “demanda represada”, mas também como produtos de uma “legislação e ação” do governo para unificar as forças que concorriam pelo controle do campesinato emergente.

<sup>14</sup> Com distintas matrizes de orientação política: em 1949 foi criado o Serviço de Assistência Rural (SAR), no Rio Grande do Norte; em 1961 foi criado o Serviço de Orientação Rural do Pernambuco (Sorpe); em 1961 nasceu a Ação Popular (AP), com perspectiva próxima à visão do Movimento de Educação de Base (MEB) que surgiu no mesmo ano, ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), ambos importantes

propagadores estratégicos que, além de sindicatos, também estimularam a criação de federações estaduais e da Confederação nacional<sup>15</sup>. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) foi fundada em dezembro de 1963, a partir da confluência das federações estaduais existentes, e reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social em janeiro de 1964<sup>16</sup>. Em meio às disputas pela hegemonia<sup>17</sup> na direção político-ideológica da nova representação, interessava-lhe fortalecer seu poder político em torno da unidade da categoria “trabalhadores rurais”, diretriz consolidada a partir de 1965, “[...] quando o regime militar unificou todas as categorias numa única forma organizativa: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), sendo que a nível estadual criava-se a Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Fetag).” (THOMAZ JÚNIOR, 1998, p. 3).

O sindicalismo rural, obviamente, se estruturou com base nessa matriz unificadora da categoria “trabalhadores rurais”, instituída pelo Estatuto da Terra e incorporada pelo sindicalismo oficial, enquadrando os diversos segmentos de trabalhadores que reuniam pequenos proprietários, colonos, pequenos produtores, assalariados, empregados rurais, arrendatários, parceiros, pescadores e outros sob uma espécie de “guarda-chuva” único que passou a ser o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e suas organizações ascendentes. Aos que não se enquadravam à genérica categoria de trabalhadores rurais restava a alternativa de enquadrarem-se à categoria patronal, já que não existiam outras alternativas de enquadramento sindical. Para Medeiros (1997, p. 67), “[...] com essa medida, o Estado delimitou um grupo para o qual o sindicalismo, para viabilizar sua representação, teve que construir uma identidade e reivindicações.” A diversidade de atores, demandas e interesses distintos agrupados contribuiu para que o sindicalismo rural se constituísse em uma estrutura

---

para disseminar a educação e o trabalho de base em meio aos trabalhadores rurais, sobretudo, no Nordeste brasileiro; em 1961 foram criadas a Frente Agrária Paranaense (FAP) e a Frente Agrária Gaúcha (FAG), originadas de uma ala conservadora da Igreja Católica para fazer frente ao Master e às ideias de esquerda e “comunistas” da época, mas também para ajudar a fundar sindicatos nesses dois estados. Ver Stein (2008), Brassian (2009) e Piccolotto (2011).

<sup>15</sup> Para constituir uma federação estadual eram necessários, no mínimo, cinco sindicatos da mesma categoria e para constituir uma confederação eram necessárias três federações estaduais da mesma categoria, ambos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho.

<sup>16</sup> A Contag foi criada pelo Decreto nº 53.517 e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) pelo Decreto nº 53.516, ambos de 31 de janeiro de 1964. Segundo Thomaz Júnior (1998), a fundação da Contag resultou de uma reunião convocada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, e contou com a participação de 24 federações registradas com direito a voz e voto e outras 10 como observadoras, ainda em processo de reconhecimento, quase todas vinculadas à Ultab.

<sup>17</sup> Segundo Costa (1996), a primeira diretoria eleita resultou da composição entre lideranças apoiadas pela Ação Popular e a Ultab que disputavam a hegemonia na direção da representação da categoria, deixando de fora os candidatos apoiados pelo sindicalismo cristão conservador defendido pelos Círculos Operários. No ano seguinte a Contag sofreu uma intervenção por parte do Estado, que resultou no afastamento de toda direção e na nomeação de nova direção composta, justamente, por lideranças oriundas dos Círculos Operários Católicos.

de representação complexa e de concorrência, tanto entre as forças internas como com o sindicalismo patronal. Além do mais, ficando a cargo de forças políticas disputantes, os sindicatos, em boa medida, não foram construídos de baixo para cima e sim de cima para baixo, o que fez com que eles convertessem os agricultores em sujeitos passivos às resoluções e acordos orquestrados por seus dirigentes e esferas institucionais.

Toda essa dinâmica de estruturação sindical ocorreu concomitantemente à emergência da chamada modernização conservadora da agricultura<sup>18</sup> a partir da década de 1960, promovida pela ação estatal, com profundas transformações nos modos de produzir e viver na agricultura. Desse modo, “[...] o Estado tornava-se, a um só tempo, repressor dos conflitos e indutor e regulador do processo de modernização.” (FAVARETO, 2006, p. 30). Esse padrão de agricultura tornou-se uma espécie de referência contra a qual diversos movimentos sociais rurais construíram suas agendas políticas e organizativas nos anos subsequentes. Como menciona Gonçalves Neto (1997), ela foi uma modernização desigual por privilegiar os grandes proprietários de terras, a produção voltada ao mercado externo, com crédito subsidiado aos agricultores mais consolidados, majoritariamente localizados nas regiões centro-sul, fortalecendo desigualdades econômicas e sociais.

A partir do golpe militar<sup>19</sup> e da intervenção estatal na Contag<sup>20</sup>, tanto a Confederação como as federações e os sindicatos intensificaram sua organização verticalizada e legalista, conjugadas com a restrição e moderação de seus discursos e práticas mediante posturas conciliatórias. Ao mesmo tempo em que não havia contexto político para contestações e críticas, se alargavam os trabalhos no campo da previdência social e assistência à saúde de seus associados. Ainda que a Contag quisesse manter sua pauta originária, baseada na defesa das questões agrícolas e agrárias e dos direitos trabalhistas dos assalariados rurais<sup>21</sup>, seu

---

<sup>18</sup> Favareto (2006, p. 30) destaca que “[...] tal padrão se apoiou numa tríade que envolveu: a mudança na base técnica e produtiva da agricultura brasileira, com todo o processo de tecnificação e de articulação dos complexos agroindustriais; a arquitetura das classes sociais, com uma maior e intensa integração entre os capitais agrário, industrial e financeiro; e uma mudança relativa ao papel do Estado e das políticas públicas. Com essa tríade [...] deram-se os parâmetros para as novas formas de acumulação na agricultura brasileira e para as novas formas de dominação sobre as populações rurais, num padrão que viria a vigorar até meados da década de 1980.”

<sup>19</sup> Conforme Martins (1981), se um acordo entre setores conservadores da Igreja Católica e a Ulatb deixou as Ligas fora da Contag, o golpe militar foi decisivo para enterrar, de vez, o projeto de revolução camponesa mobilizador da organização e das forças das Ligas Camponesas.

<sup>20</sup> A intervenção iniciou em 1965 e se estendeu até 1967.

<sup>21</sup> Estudos de Medeiros (1997) mostram que, com o intuito de garantir a unidade interna entre os segmentos tão diversos, desde a fundação da Contag criaram-se acordos internos para garantir que cargos de direção e as comissões mais afetas à questão da política agrícola e agrária fossem ocupados por dirigentes sindicais da região Sul e cargos mais alinhados aos direitos dos assalariados fossem ocupados por dirigentes oriundos do Nordeste, onde o assalariamento continua com presença forte nas bases do sindicalismo rural. E segundo a Contag (2015a), de 1963 a 2009 a presidência da Contag foi ocupada por dois dirigentes do Nordeste, com



trabalho ocorreu nos limites da prudência e do legalismo, que reconhecia os conflitos rurais, mas deixava claros os limites da ação sindical contestatória<sup>22</sup>. A postura legalista baseava-se no pressuposto de que a lei, graças às suas contradições é sempre um campo de disputas, apesar de funcionar frequentemente como um instrumento de conciliação e inibidor de possíveis ações de enfrentamento da ordem instituída. A formação desenvolvida nos anos 1970 contribuiu para formar dirigentes sindicais com um perfil moderado para administrar e conciliar a relação com as bases sindicais e com o Estado. Assim, a Contag “[...] dizendo-se autônoma em relação à Igreja e às forças políticas, legitimava-se para tratar com o Estado questões específicas de seu mandato: os interesses dos trabalhadores rurais.” (NOVAES, 1991, p. 178).

Segundo Martins (1981), nesse período a Contag potencializou o resultado político das lutas sociais no campo brasileiro, ao mesmo tempo em que deu certa unidade às distintas concepções e intenções sindicais ao longo do regime militar até os anos 1980. Nessa esteira, outros movimentos criados nas décadas de 1950 e 1960 foram enquadrados pela legislação sindical, no sentido de “[...] frear a ação das organizações camponesas, tirar a sua capacidade de autonomia, e, com isso, limitar suas possibilidades de proposição política para a sociedade nacional.” (PICOLOTTO, 2009, p. 9). Assim, os trabalhadores rurais gozavam de uma “cidadania regulada”, sem requerer direitos para além do que a lei lhes facultava.

Favareto (2001; 2006) realça três características principais da regulação sindical por parte do aparato institucional: a continuidade da unicidade sindical dos segmentos rurais mantendo sua base municipal; a instituição do imposto sindical compulsório para a manutenção da estrutura sindical; e o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural)<sup>23</sup> para facilitar que as entidades sindicais celebrassem convênios de prestação de serviços de saúde e assistência médica aos seus associados. Inegavelmente, a Constituição Federal de 1988 trouxe alguns avanços no marco legal, mas manteve a unicidade sindical, a base territorial, a sindicalização por categoria e a contribuição compulsória que historicamente tem constituído os pilares do corporativismo sindical brasileiro.

Com relação à terceira característica supracitada, diretamente ligado e sob a incumbência do Funrural, em 1971 foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador

---

trajetórias sindicais a partir do trabalho assalariado, e a partir de 2009 é ocupada por um dirigente da região Sul, com trajetória identificada nas lutas pela política agrícola e agrária para a agricultura familiar.

<sup>22</sup> O Estatuto do Trabalhador Rural foi revogado pela Lei nº 5.889, de 08 de junho de 1973, mas as normas complementares relativas ao enquadramento e à contribuição sindical, promulgadas pelo Decreto nº 1.166, de 15 de abril de 1971 foram mantidas e seguem em vigor.

<sup>23</sup> Instituído pela Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.

Rural (Prorural)<sup>24</sup> para prestar os seguintes benefícios ao trabalhador rural e seus dependentes: aposentadoria por velhice; aposentadoria por invalidez; pensão; auxílio-funeral; serviço de saúde; e serviço social. Com estes atributos, rapidamente o Prorural tornou-se um instrumento por meio do qual o Estado brasileiro atraiu os sindicatos, as federações estaduais e a Contag para uma dupla dimensão: por um lado, se distanciarem, ainda mais, de seu caráter reivindicatório e crítico; por outro, tornarem-se referências na prestação desse conjunto de serviços aos seus associados<sup>25</sup>. Conseqüentemente, conforme Novaes (1991, p. 179), “[...] entre uma população totalmente desassistida, parte significativa dos STRs transformou-se em postos de saúde ou apenas em espaços para o encaminhamento de aposentadoria e pensões.” Mesmo assim, à medida que se abriam possibilidades, aos poucos a entidade se afastava do discurso conciliatório e adotava postura mais reivindicatória, de modo que “[...] hoje falamos menos em encaminhar e mais em reivindicar, não se fala mais em pedir e sim, em exigir.” (CONTAG, 1979, p. 26).

#### 4.1.2 O sindicalismo rural no Sul do Brasil

No Sul do Brasil o sindicalismo rural de caráter assistencial se expandiu rapidamente, especialmente através do apoio de uma ala conservadora da Igreja Católica que, temendo perder suas bases, agiu intensamente para fazer frente ao Master e à disseminação de ideias e movimentos de esquerda ligados ao Partido Comunista. E sua principal estratégia foi estimular a fundação e propagação de sindicatos de trabalhadores rurais nesses estados marcados por um grande número de estabelecimentos rurais com pequenos proprietários e arrendatários. Para acelerar o processo, em 1961 foi criada a Frente Agrária Paranaense (FAP)<sup>26</sup>, com o objetivo de formar sindicatos sob orientação cristã e prestar assistência médica e religiosa aos agricultores, mas também fazer frente ao 2º Congresso de Lavradores e Trabalhadores Rurais do Paraná (ALVARENGA, 2008). No Rio Grande do Sul a Igreja criou a Frente Agrária Gaúcha (FAG), em 1961, para formar líderes rurais, desenvolver estudos e educação de base, incentivar e promover a sindicalização e o cooperativismo dos assalariados rurais e agricultores, com base nos princípios da doutrina social cristã (FAG, 1977). Tanto a

<sup>24</sup> Conforme os artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

<sup>25</sup> Conforme Novaes *apud* Raupp (2013, p. 68), “[...] como consequência disso, na década de 1970 foram fundados 46% dos 2.732 sindicatos de trabalhadores rurais recenseados em 1989, sendo possível relacioná-los com a busca de aposentadoria, pensões, auxílio-funeral, serviços de saúde, etc.”

<sup>26</sup> Alvarenga (2008) menciona que o lançamento da FAP ocorreu no dia 13 de agosto de 1961, na sequência de uma missa campal concelebrada por três bispos, na praça em frente à Catedral, com a presença de mais 10 mil pessoas, seguida de festa e desfile de carros alegóricos, caminhões, tratores e colheitadeiras.

FAP quanto a FAG nasceram para apoiar iniciativas de melhoria das políticas agrícolas e da produtividade dos pequenos proprietários que, por sua vez, não representavam riscos ao regime, ao contrário das políticas agrárias de cunho comunista<sup>27</sup> que implicavam um reordenamento do espaço agrário.

Em seus estados de origem a FAP e a FAG se constituíram nas principais propagadoras da fundação de sindicatos de trabalhadores rurais, tanto assim que no Paraná, segundo Alvarenga (2008), a FAP foi o “braço institucional da Igreja” nesse processo e no Rio Grande do Sul, conforme Bassani (2009), a FAG deu origem, formato e estilo aos sindicatos tutelados pela Igreja Católica que seguiam as leis estabelecidas no Estatuto, sem instigar a luta de classes nem perturbar a ordem social. Entre os fatores favoráveis à expansão sindical, autores destacam que, enquanto os grupos de orientação de esquerda pregavam a luta de classes, a FAP e a FAG pregavam a harmonia entre patrões e empregados; e que ambas as entidades<sup>28</sup> contaram com as estruturas e a capilaridade do trabalho da Igreja Católica no desempenho de suas atividades (ALVARENGA, 2008; STEIN, 2008; BASSANI, 2009).

Após dois anos de trabalho da FAP e da FAG foram criados vários sindicatos na região Sul<sup>29</sup>, de modo que em julho de 1963 foi fundada a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná (Fetaep) e em outubro do mesmo ano a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (Fetag), cujas cartas sindicais foram homologadas pelo Ministério do Trabalho e Assistência Social em julho e outubro de 1965, respectivamente. Já, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina (Fetaesc) foi fundada em março de 1967 e recebeu sua Carta Sindical em outubro do mesmo ano<sup>30</sup>. O crescimento do número de sindicatos<sup>31</sup> e das federações, especialmente no

<sup>27</sup> Segundo Alvarenga (2008), Piccolotto (2011) e Bassani (2009), a FAP e a FAG foram praticamente as únicas entidades que continuaram existindo após o golpe militar, porque elas não confrontavam os interesses do regime militar, enquanto os outros movimentos como o Master, as Ligas Camponesas e os sindicatos aguerridos foram desmantelados e/ou para a clandestinidade.

<sup>28</sup> Com estruturas compostas por Departamentos Estaduais nos dois estados, Departamentos Diocesanos em um grande número de dioceses e Departamentos Seccionais, em uma expressiva quantidade de paróquias católicas.

<sup>29</sup> Em julho de 1962 a FAG (1977) já realizou o 1º Congresso Estadual dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul, que contou com 450 delegados representantes de 300 departamentos seccionais da FAG, oportunidade em que foram entregues as Cartas de Reconhecimento sindical a 16 sindicatos pelo Ministério do Trabalho, enquanto outras 170 ainda aguardavam sua aprovação pelo órgão oficial. Já, o 2º Congresso, realizado em 1963, contou com delegados de 434 departamentos seccionais.

<sup>30</sup> Mesmo que não se conheçam estudos comparativos, a literatura disponível oferece indícios para se afirmar que a deliberada ação da FAP e da FAG pela sindicalização rural no Paraná e no Rio Grande do Sul foi um fator determinante na criação dos sindicatos e das federações, pelo menos, dois anos antes que a criação dos sindicatos e da Fetaesc em Santa Catarina. Para ilustrar observa-se que o livro *Queremos ser gente: um movimento de agricultores cristãos* (1977) foi escrito por Dom Edmundo Kunz, bispo auxiliar de Porto Alegre, com autoria atribuída à FAG; em 2004 a Fetag fundou seu centro de formação de lideranças e deu-lhe o nome de Instituto de Formação Sindical Irmão Miguel (IFSIM), em homenagem ao Irmão Miguel Dário, um dos grandes idealizadores e propagadores da FAG no Rio Grande do Sul que em 1968 ajudou a criar o primeiro Instituto de Formação Rural instalado em Bom Princípio, de onde provinha o primeiro presidente da Fetag.

Paraná e no Rio Grande do Sul, foi impulsionado pelos programas de sindicalização rural postos em prática pela FAP e a FAG até o final da década de 1960, quando elas se afastaram progressivamente desse trabalho que passou a ser exercido pelas respectivas federações (ALVARENGA, 2008; BASSANI, 2009; FETAG, 2015).

A ata de fundação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Constantina, em 1967, evidencia essa estreita articulação entre a Igreja Católica e a FAG no apoio ao sindicalismo ao afirmar que:

Havendo número legal, por sugestão do Rvmo. Pe. David Vantroba, **dizendo ser o idealizador desse movimento**, foi aclamado para presidente da sessão o Sr. Edvino Werlang, presidente do Departamento Seccional da FAG do município de Sarandi, que ao assumir, convidou para secretário o Rvmo. Pe. David Vantroba e os demais componentes da mesa. (SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CONSTANTINA, 1967, p. 3, grifos do autor).

Na sequência, o padre, como um dos principais propugnadores da proposta de fundação do Sindicato, argumentou sobre as vantagens decorrentes dessa iniciativa para congregar os trabalhadores rurais que se encontravam ao desamparo da proteção que somente órgãos como o sindicato poderiam proporcionar. Ainda fizeram uso da palavra o representante da FAG, o prefeito municipal e o delegado de polícia<sup>32</sup>. A seguir o presidente da seção submeteu à votação a proposta de fundação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Constantina e o encaminhamento do pedido ao Ministério do Trabalho e Previdência Social do seu reconhecimento e investidura sindical, que foi aprovada por unanimidade pelos presentes. Outro ponto que mostra como funcionava o modelo padronizado de fundação de sindicatos sob a chancela do Estado foi a aprovação dos Estatutos Sociais do Sindicato, conforme segue:

Passou-se em seguida à leitura, discussão e aprovação do Estatuto Sindical. Solicitou a palavra o Sr. Umbelino Lunardi, que chamou atenção para o fato de serem os **Estatutos das entidades sindicais padronizados pelo Ministério do Trabalho, motivo porque entendia desnecessária sua discussão, votação e aprovação artigo por artigo**, propondo, por esta razão, que a mesa procedesse simplesmente a sua leitura e se a plenária desejasse introduzir algum dispositivo permitido em lei, o fizesse no decorrer da mesma. A casa aprovou essa sugestão, tendo o Sr. Secretário passado à leitura do Estatuto o qual foi aprovado integralmente na forma como está redigido e em exemplar cujas páginas estão rubricadas pelo Sr. Presidente desta Assembleia. (SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CONSTANTINA, 1967, p. 4, grifos do autor).

<sup>31</sup> Em 2015 a Fetaep (2015) contava com 308, a Fetag (2015) com 348 e a Fetaesc com 201 sindicatos de trabalhadores rurais filiados.

<sup>32</sup> Um fato curioso é que nos três momentos em que o presidente da Assembleia pôs a palavra à disposição dos presentes, nenhum deles se manifestou a não ser as autoridades que compunham a mesa, o que mostra que o sindicato foi fundado por consenso, mas sem debate entre aqueles que viriam a constituir-se em seus associados.

Em relação às três características supramencionadas por Favareto (2006) sobre a regulação sindical por parte do aparato institucional, a saber: a unicidade sindical, o imposto sindical e a assistência aos associados, as mesmas não só constituíram a estrutura basilar da assembleia de fundação do STR de Constantina, mas também caracterizaram a centralidade de sua atuação até o final da década de 1980. A análise das atas das reuniões de diretoria e das assembleias realizadas de 1967 até o final de 1986 possibilita agrupar as principais preocupações e ocupações dessa entidade sindical em torno de três agendas. (SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CONSTANTINA, 1967- 1986).

A primeira consistia na organização administrativa e financeira, com fixação e atualização constante de taxas de serviços médicos, ambulatoriais, dentários, serviços diversos prestados pelo escritório que funcionava no sindicato, fixação de taxas de anuidade e contribuição sindical. A segunda preocupação girava em torno da organização e gestão dos serviços médicos, ambulatoriais e odontológicos prestados pelo sindicato, incluindo, inclusive, a aquisição e administração do Hospital Beneficente São Rafael<sup>33</sup>, dirigido pela mesma diretoria do sindicato e viabilizado mediante convênios com o Funrural, campanhas desenvolvidas entre os associados e o pagamento de taxas pelos próprios usuários, caracterizando-o como entidade habilitada e próxima na prestação de serviços assistenciais. No sindicato “[...] na época se pagava a anuidade e ele fornecia a assistência, com atendimento médico, dentário e um técnico agrícola. Isso foi até a retomada do sindicato em 1986.” (Liderança masculina da AF de Constantina 13). Mas, “[...] tinha que pagar a anuidade e quem não pagava não tinha o direito, por exemplo, ao atendimento do dentista e do médico que atendiam no sindicato.” (Liderança masculina da AF de Constantina 21).

A terceira preocupação girava em torno da reprodução e manutenção institucional do sindicato, com a organização de assembleias e representações por parte da diretoria em atividades sindicais regionais e estaduais, quase sempre de caráter organizativo e funcional. As deliberações e ações sindicais locais eram regidas nos limites da legalidade, influenciadas e orientadas pela Fetag e por assessores e prestadores dos serviços médicos, odontológicos e de escritório, de tal forma que “Quem dava as regras na época para o sindicato não eram os agricultores. Tinha a direção, mas por traz eram advogados que conseguiam pensar e

---

<sup>33</sup> Sobre isso uma liderança histórica do STR assim se refere: “No começo não existia essa coisa de mobilização social. Em 1978 eu já era líder do sindicato e naquela época o Presidente chegou na minha casa e disse: olha, nós vamos fazer uma reunião pra decidir sobre a compra do hospital de Engenho Velho e, de fato, foi comprado pra fazer o atendimento da população. E para pagar esse hospital tivemos que fazer diversas campanhas. Aí cada líder sindical tinha que fazer arrecadação em sua comunidade e na região. Lembro que a moeda era o cruzeiro e na época o salário mínimo era 27 mil cruzeiros, mas nós cobrava 30 para arredondar o valor.” (Liderança masculina da AF de Constantina 13).

assegurar o agricultor, e quem buscava informação era considerado subversivo [...]”. (Liderança masculina da AF de Constantina 21). Aí se caracterizava uma relação verticalizada<sup>34</sup>, passiva, funcional e assistencial entre os associados e sua entidade, bem como desta com as demais entidades de classe e com os órgãos de Estado.

Considerando essa primeira fase de surgimento e consolidação do sindicalismo rural, tanto em âmbito nacional como na região Sul e em Constantina, percebe-se que o sindicalismo vinculado à Contag cumpriu um papel importante, especialmente no período do regime militar, com o fortalecimento da unidade em torno da categoria dos trabalhadores rurais e a criação de estruturas sindicais e de serviços aos agricultores. Porém, as condições de seu nascimento e sua absorção pela administração e gestão da própria estrutura e dos serviços o dificultavam de responder às demandas emergentes, abrindo espaços para o surgimento de um novo sindicalismo, conforme será aprofundado na próxima seção.

## 4.2 EMERGÊNCIA DO NOVO SINDICALISMO NO BRASIL

As mudanças ocorridas com a modernização da agricultura também abriram oportunidades para o surgimento de novas formas de organização e de representação que convergiram na criação de um novo sindicalismo no espaço rural. Segundo Ricci (1999), este nasceu da crítica ao sindicalismo vigente e da proposição de estruturas sindicais condizentes com as realidades da agricultura. Cabe localizar o surgimento desse novo sindicalismo no Brasil e sua expansão na região Sul e em Constantina, como uma nova forma de organização e ação sindical.

### 4.2.1 Nasce um sindicalismo diferenciado no Brasil

A partir da metade da década de 1970 o regime militar perdia sua força, o modelo econômico entrou em crise e a agricultura moderna foi duramente afetada, constituindo-se em fornecedora de mão de obra à urbanização desordenada que em poucos anos mudou o país, de modo que sua população urbana ultrapassou a rural. Muitos agricultores não conseguiram se manter na atividade e tiveram que migrar para os centros urbanos e áreas de colonização nas

---

<sup>34</sup> O sindicalismo de cúpula era uma prática disseminada no sindicalismo da época, como mostra o depoimento de um ex-presidente da Fetag: “Os primeiros congressos, a gente tem que dizer não adianta, tu vinha aqui, eu me lembro em 69 eu participei de um congresso aqui, era aquele negócio que vinha a discussão com o resultado feito, tinha até ata de reunião pronta. Quem estava na mesa era aquela cúpula que apresentava aquelas reivindicações, suínos, leite, crédito fundiário, para não falar em reforma agrária. Já eram coisas que nasciam aqui dentro e morriam aqui.” (PINHEIRO *apud* PICOLOTTO, 2010, p. 97).

fronteiras agrícolas, outros se somaram aos movimentos de luta pela terra (SCHMITT, 2001). Emergiram diversas lutas sociais por mudanças, como as greves de canavieiros no Nordeste e Sudeste, as mobilizações de agricultores pela melhoria de preços da soja e dos suínos na região Sul, as campanhas pela reposição salarial, empreendidas pelos trabalhadores metalúrgicos de São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema, dentre outras. Tais lutas e mobilizações, rurais e urbanas, estão na gênese desse novo sindicalismo brasileiro. Para Favareto (2006, p. 29), no Brasil, essa diversidade de expressões contribuiu para nomear o “[...] vigoroso movimento de retomada das lutas e da mobilização social em pleno contexto de ditadura, a emergência de lideranças fortes e de experiências inovadoras que questionaram a tradição sindical anterior e, ainda, a explosão no número de trabalhadores filiados.”

Segundo Zanetti, inaugurava-se, assim, o marco de um novo sindicalismo<sup>35</sup>, emergido das lutas contra o regime militar e articulado em um movimento de caráter progressista, que buscava ampliar as bases de apoio e construção da classe trabalhadora brasileira. Essa forma organizativa representava uma ruptura em relação às práticas adotadas no período anterior, baseadas em um discurso de defesa de um sindicalismo não assistencial, próximo das bases, democrático, reivindicativo e revolucionário em contraposição ao sindicalismo adjetivado de assistencial, populista, burocrático, pelego ou atrelado. Configurava-se, dessa forma, uma polarização entre o “bloco combativo”, ligado ao novo sindicalismo, e o “bloco da reforma”, representado pelas lideranças tradicionais (ZANETTI, 1993). Entre os elementos centrais que forjavam a agenda política dessa polarização estava o confronto com o Estado autoritário, o latifúndio e o capitalismo, confluindo para o nascimento daquela que viria a tornar-se uma central sindical de expressão nacional na década seguinte.

Indubitavelmente, sob o ponto de vista da estrutura sindical, a criação da Central Única dos Trabalhadores<sup>36</sup> (CUT), em 1983, foi um marco na história do sindicalismo brasileiro, tornando-se a central com maior número de sindicatos filiados<sup>37</sup>, grande capacidade de mobilização de trabalhadores (POCHMANN, 2005) e com expressiva participação dos trabalhadores rurais em suas bases, em seus congressos e na direção desde sua fundação. Para diferenciar-se do sindicalismo tradicional a CUT se constituiu de forma independente de patrões, governos, partidos políticos e credos religiosos. A formação de suas lideranças e

<sup>35</sup> Conforme Favareto (2006, p. 29), “[...] o termo novo sindicalismo foi inicialmente cunhado para designar a passagem do tradicional sindicalismo de ofício para o *industrial union*, na Inglaterra dos fins do século XIX.”

<sup>36</sup> Segundo Dillenbug (2008), apesar da Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008 reconhecer a criação de centrais sindicais, muitas delas já criadas na década de 1980, ainda não foram incluídas no regramento constitucional, caracterizando-se como organizações nascidas dos fatos e não da lei, de tal forma que, legalmente, elas não integram o sistema confederativo brasileiro.

<sup>37</sup> A CUT (2015a) é a maior central sindical do Brasil e da América Latina, ocupando a quinta posição no mundo, com 3.806 entidades filiadas e 23.981.044 trabalhadoras e trabalhadores na base.

dirigentes ancorava-se em um amplo processo de formação, desenvolvido por suas escolas sindicais criadas a partir do final dos anos 1980, distribuídas geograficamente para atender às demandas de formação política e fortalecer a organização sindical cutista nas diversas regiões do país<sup>38</sup>.

Se nos primeiros anos a literatura sobre o sindicalismo cutista acentuou seu viés urbano, nos anos subsequentes ocorreram estudos que se tornaram referenciais sobre os movimentos sociais rurais, como os de Medeiros (1989; 1990; 2007), Novaes (1991) e Favareto (2001; 2006), entre outros. No espaço rural surgiram novas formas de expressão e de representação que quebraram a unidade de interesses em torno dos direitos trabalhistas e da reforma agrária, de modo que o sindicalismo rural oficial “implodiu”, com o apoio de atores que anteriormente se localizavam em frentes opostas e que, naquele momento, “[...] contribuíram na formação de novas organizações políticas que marcariam a transição democrática e a construção de novos personagens políticos.” (PICOLOTTO, 2011, p. 116). Em pouco tempo se multiplicaram oposições sindicais e movimentos sociais que haviam se constituído à margem do sindicalismo oficial, cujas principais bandeiras unificadoras convergiam para o enfrentamento do Estado autoritário - considerado o propagador da agricultura moderna excludente - a mudança da estrutura sindical oficial, a reforma agrária e a defesa dos direitos trabalhistas que envolviam intensos conflitos sociais.

Entre os atores que exerciam postura crítica à tradição sindical encontra-se um setor da Igreja Católica, que exerceu um papel importante. Se nas décadas de 1950 e 1960 ela assumiu posições controversas em relação aos movimentos sociais e à organização sindical rural, a seguir - estimulada pelas definições do Concílio Vaticano II<sup>39</sup>, atualizadas na opção preferencial pelos pobres ratificada nas conferências episcopais latino-americanas de Medellín, em 1968, e Puebla, em 1979 - ela passou a assumir orientações firmes em favor das classes subalternas. Inspirada na vertente da Teologia da Libertação e externada nas práticas comunitárias das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que se propagaram rapidamente, expressiva parcela da Igreja posicionou-se ao lado dos pobres na crítica às estruturas

---

<sup>38</sup> A CUT (2015b) criou as seguintes escolas de formação: Instituto Cajamar (São Paulo), Escola 7 de Outubro (Belo Horizonte), Escola Sul (Florianópolis), Escola São Paulo (São Paulo), Escola Amazônia (Belém), Escola Chico Mendes (Porto Velho), Escola Centro-Oeste (Goiânia) e Escola Marise Paiva de Moraes (Recife).

<sup>39</sup> O Concílio Vaticano II iniciou em 1962, convocado pelo Papa João XXIII, e encerrou em 1965, já no papado de Paulo VI. O papa Francisco (2015) disse que o Concílio “foi uma obra bonita do Espírito Santo” porque renovou a Igreja Católica e a reposicionou no seguimento de Jesus e na opção pelos pobres. E em seu discurso proferido em audiência com os Movimentos Populares em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, em 2015, o Papa Francisco (2015) frisou que “precisamos de um processo de mudança” do qual “você são os semeadores” e que “não é fácil de definir o conteúdo dessa mudança”, nem há receita pronta, mas é preciso avançar.



econômicas e sociais injustas causadoras de opressão e exploração<sup>40</sup>, estimulando o engajamento político das lideranças e, ao mesmo tempo, estabelecendo conexões que possibilitavam ressignificar sua visão e posição em relação aos movimentos sociais rurais dos períodos anterior e posterior ao golpe militar (NOVAES, 1987; 1991).

Como afirma um dos fundadores da Teologia da Libertação, esta é a reflexão de uma “[...] Igreja que tomou a sério a opção preferencial e solidária para com os pobres e oprimidos [...] feita a partir deste lugar social: junto com os pobres, assumindo sua causa e partilhando de suas lutas.” (BOFF, 1986, p. 21). Estimulada por essa nova fundamentação teológica e eclesial, a ação pastoral das CEBs ocorreu ancorada numa pastoral de massas que suscitou novos atores a entrarem em cena (SADER, 1988), fundamentados em leituras de realidade que os iluminavam na busca de mecanismos que os auxiliassem na libertação da opressão e que impediam seu exercício de cidadania no enfrentamento do regime autoritário (SCHERER-WARREN, 1996).

Sader (1988) aponta que outro grupo importante de atores era constituído por lideranças oriundas da esquerda dispersada, que resistiram à repressão, fizeram suas releituras e se reposicionaram, por vezes, somando forças com setores eclesiais progressistas em trabalhos de educação e articulação de base por mudanças. E um terceiro grupo que exerceu um papel relevante na construção da resistência e da redemocratização foram os centros de educação popular, que nasceram da confluência das duas matrizes discursivas anteriores a partir da década de 1980, que a partir da década de 1990 passaram a ser chamados de Organizações não Governamentais (ONGs). Eram constituídos por lideranças populares oriundas dos meios eclesiais e da esquerda, ancorados em serviços de assessoria, formação e educação, com elementos conceituais e metodológicos de leitura crítica da realidade que potencializavam o empoderamento e o protagonismo das organizações e dos movimentos sociais nos processos organizativos e sociotransformadores (GOHN, 2007; 2012). Ou seja, sob diferentes matrizes teóricas o processo de redemocratização possibilitou um “[...] intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações da sociedade civil [...]” (SANTOS, 2011, p. 79), muitas das quais deram um novo impulso às demandas represadas de organização social no espaço rural.

Dessa forma, por meio de estratégias diversas criavam-se as oportunidades políticas para que, no sindicalismo rural, se esboçasse um movimento que se autodefinia em oposição à Contag e por mudanças estruturais, por considerar suas ações assistencialistas, pouco

---

<sup>40</sup> Conforme pedem as *Conclusões de Medellín* (1968).

representativas e com baixa capacidade de responder aos conflitos e às novas demandas da pluralidade de atores rurais emergentes. Entre as vozes críticas a essa atuação encontrava-se a Comissão Pastoral da Terra (CPT)<sup>41</sup>, que nasceu para assessorar e defender as mulheres e homens do campo em suas múltiplas lutas por liberdade e dignidade, sob proteção da Igreja Católica, que possuía prestígio e influência sociopolítica (CPT, 2015). A CPT fornecia legitimação institucional, teológica e apoio logístico à realização de formação e articulação em um tempo em que o regime vigiava reuniões e encontros considerados subversivos<sup>42</sup> (MEDEIROS, 1997).

A década de 1980, coincidindo com a redemocratização brasileira consolidada com a Constituição de 1988 e interconectada com a emergência de movimentos e organizações por direitos em outras regiões do mundo, viu surgir a implosão da categoria “trabalhador rural” como única. Por meio da ampliação de mecanismos de participação das organizações da sociedade civil criaram-se oportunidades políticas (TARROW, 2009) que propiciaram processos de organização associativa que deixaram de orientar-se pela lógica de repertórios unitários para responder a dinâmicas heterogêneas, compostas por atores sociais emergentes com identidades plurais e projetos políticos distintos em meio aos conflitos coletivos alisados por diversos autores (SADER, 1988; AVRITZER, 1994; TILLY, 1995; CASTELLS, 1999; TOURAINE, 2003; TARROW, 2009). Esses atores passaram a orientar-se por repertórios heterogêneos, gerais e específicos, que embasavam visões sindicais e formas organizativas, também distintas, na disputa de recursos e espaços de representação nos anos seguintes.

Cada nova organização que se constituía se articulava em uma categoria específica: com a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) passou a vigorar a categoria dos sem terra e assim sucessivamente surgiram outras, como as dos seringueiros, dos atingidos por barragens e dos agricultores familiares, em paralelo à drenagem do monopólio da representação sindical da Contag. Em termos organizativos, em 1988 o 3º

---

<sup>41</sup> Sobre as “circunstâncias que deram vida e sentido” a essa pastoral que nasceu em um dos momentos “mais cruéis” da história dos trabalhadores rurais deste país, um de seus maiores conhecedores e estudiosos assim se expressa: “A CPT não é apenas uma Comissão Pastoral da Terra. A CPT é, sobretudo e fundamentalmente, uma Comissão Pastoral da Vida. Os caminhos abertos pela CPT ainda não estão plenamente decifrados. Nós ainda não conhecemos todas as implicações que a fundação da CPT teve, tem e ainda terá na história social de nosso país. Não só na história das classes trabalhadoras rurais, mas também no conjunto da história social, ainda, até por implicação, na história do Estado e na história das classes dominantes. O caminho não está plenamente percorrido. Por isso nós podemos dizer que a trajetória desse sol está apenas no começo. E o sol ainda não se pôs.” (MARTINS, 1997, p. 78).

<sup>42</sup> De acordo com a CPT (1997), enquanto ocorria o Encontro Pastoral das Igrejas da Amazônia Legal, que caracterizou a assembleia de fundação da CPT, em junho de 1975, no interior do Centro de Formação Dom Fernando Gomes dos Santos, o próprio arcebispo de Goiânia exerceu o papel de vigia deste Centro, que hoje leva seu nome, ao impedir e desviar o ingresso de pessoas suspeitas e desconhecidas ao local, mediante o argumento de que se tratava de “uma simples reunião de catequistas”, quando, na verdade, sob seu manto estava nascendo a CPT.

Congresso Nacional da CUT deu um passo significativo ao transformar sua Secretaria Rural em Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR/CUT)<sup>43</sup> e criar os Departamentos Estaduais dos Trabalhadores Rurais (DETR/CUT), com a missão de “construir a unidade na diversidade” no campo brasileiro e constituir oposições sindicais para conquistar direções sindicais e imprimir novos rumos ao sindicalismo. Em continuidade à Articulação Sindical Sul, criada no início da década de 1980, foram criados os DETR/CUT nos três estados do Sul, que deram sequência à sua articulação por meio da criação do Fórum Sul dos DETR/CUT, também chamado de Fórum Sul dos Rurais da CUT. Em 1990 o DNTR/CUT realizou seu 1º Congresso e lançou uma ideia que mobilizaria seu projeto político em torno de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural (PADR), elaborado nos debates do Fórum Sul dos DETR/CUT.

Conforme Medeiros (2010), naquele contexto a afirmação do termo “agricultor familiar” contribuiu para ampliar sua incorporação por parte de lideranças vinculadas à CUT como uma categoria a ser priorizada no interior dessa entidade que vinha de uma trajetória calcada no sindicalismo urbano. A criação da Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (Feraesp), em 1989, como a primeira federação desvinculada do sindicalismo oficial, foi um marco que sinalizou para o potencial surgimento de outras federações dessa natureza nos anos seguintes. Porém, no mesmo ano ocorreu a derrocada do socialismo real em âmbito internacional e, no Brasil, numa disputa acirrada, Luiz Inácio Lula da Silva, que representava uma perspectiva de mudança social à qual também se somava a CUT, perdeu a eleição para Fernando Collor de Mello, cujo governo favoreceu as condições para a expansão das políticas neoliberais, frustrando as expectativas das camadas populares sobre possíveis mudanças estruturais às quais se associava o novo sindicalismo e ampla gama de movimentos e organizações sociais.

A década de 1990 iniciou em meio a uma crise econômica e política, com o redimensionamento do papel do Estado nas políticas públicas. O padrão de desenvolvimento da agricultura, baseado na regulação e indução do Estado, já não respondia mais aos novos desafios e o sindicalismo rural não ficou ileso à crise, dadas as características e condições em que se encontravam suas instituições, especialmente a Contag e o DNTR/CUT. A primeira, mesmo tendo boa capilaridade e reconhecimento social, padecia de críticas à sua passividade

---

<sup>43</sup> A fundação do DNTR/CUT contou com a participação de 419 sindicatos. A partir de 1990 ele definiu ampliar e adaptar os programas nacionais de formação sindical à realidade rural em rede nacional e fortalecer as escolas sindicais que exerceram uma função primordial na formação de dirigentes, mas aos poucos esmoreceram. Ver Ricci (2008) *Escolas sindicais: uma obra inacabada*.

na sua interlocução com o Estado e a dificuldade de renovar suas agendas políticas e seu projeto sindical. Já, o DNTR/CUT, mesmo tendo representatividade e capilaridade, era lento para firmar-se como interlocutor reconhecido na relação com o Estado e ampliar sua base na disputa com a rede contaguiana (FAVARETO, 2006).

Frente a isso, a CUT mudou sua estratégia - que até então era baseada na oposição à Contag - e passou a disputar e conquistou parte de sua direção, baseada na tese de promover mudanças “por dentro” da estrutura sindical oficial. Tal ensaio desencadeou algumas ações conjuntas entre várias organizações e movimentos sociais rurais, como o 1º Grito da Terra Brasil<sup>44</sup>, em 1994, por políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar, tendo entre seus resultados a edição do Programa de Valorização da Pequena Produção (Provap), para estimular a fixação dos agricultores no espaço rural (BONATO, 2003). No mesmo ano ocorreu a filiação<sup>45</sup> da Contag à CUT, desdobrando-se na unificação formal do sindicalismo dos trabalhadores rurais e na desativação do DNTR/CUT e dos DETR/CUT, mesmo que não houvesse unanimidade (PICOLOTTO, 2011; 2014). Essa unificação parcial e temporária, segundo Bonato (2003), trouxe vantagens e desvantagens para o sindicalismo cutista. A principal vantagem foi o aumento da capacidade de influência nacional, com pressão, intervenções e expressivas vitórias nas políticas públicas, desde elaborações originadas e acumuladas nos debates da região Sul. Entre as desvantagens o autor cita: primeiro, que a realidade demonstrou que a suposta hegemonia cutista foi relativa, especialmente se observada na visão do sindicalismo do DNTR/CUT e da região Sul; segundo, que a dinâmica de ação empregada pela Contag desestruturou a articulação sindical cutista com seus departamentos estaduais e o Fórum Sul dos DETR/CUT; terceiro, que favoreceu um processo de estadualização do sindicalismo, visto que a mesma lógica da “disputa por dentro” foi estimulada nos estados que possuíam dinâmicas diferenciadas de organização e, conseqüentemente, os resultados também foram diferenciados<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Convocado por: CUT, Contag, MST, Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Movimento Nacional dos Pescadores (Monape), Coordenação das Articulações dos Povos Indígenas Brasileiros (Capoib) e Organizações das Mulheres Trabalhadoras Rurais. Em 2015 a Contag realizou o 21º Grito da Terra Brasil.

<sup>45</sup> O 6º Congresso Nacional da Contag, realizado em 1995, aprovou sua filiação à CUT e o seu 10º Congresso Nacional, realizado em 2009, aprovou sua desfiliação (CONTAG, 2009). A Contag segue trabalhando em coordenação com a CUT e com a Central dos Trabalhadores do Brasil (CTB), sem ser filiada a nenhuma.

<sup>46</sup> No interior do DNTR/CUT conviviam-se com uma ambigüidade entre aqueles que defendiam a transformação da estrutura sindical contaguiana, disputando “por dentro” a sua direção e a de sindicatos e federações, e aqueles que se alinhavam à soma de forças pela constituição de uma estrutura sindical paralela, desvincilhada dos “vícios” do sindicalismo oficial (FAVARETO, 2006). Na região Sul houve resistência à “disputa por dentro” da Contag, tanto que em Santa Catarina ela não ocorreu e os rurais cutistas logo seguiram o caminho de constituir uma federação paralela à Fetaesc, por meio da fundação da Fetrafesc, em 1997. No Rio Grande do

Em 1997, na tentativa de enfrentar e superar as ações pontuais e fragmentadas de políticas governamentais para esta categoria, as duas entidades propuseram o que vinha sendo discutido desde o início dessa década entre os rurais da CUT e viria a ser conhecido como um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável<sup>47</sup> (PADRS), com os princípios e elementos básicos de um projeto político para o país e para fortalecer a agricultura familiar e a reforma agrária. Tal projeto, discutido e elaborado no interior da CUT, foi incorporado pela Contag após sua filiação à CUT e atualmente é levado adiante por ambas as entidades, ainda que sob orientações políticas distintas. Ao mesmo tempo foi emblemático no sentido de sinalizar mais um passo do sindicalismo contaguiano e cutista na passagem de um discurso crítico e reivindicativo, forjado nas mobilizações sociais da década anterior, para um discurso propositivo, calcado na necessidade da construção e adoção de políticas públicas para a agricultura familiar que viriam a ser implementadas nos anos seguintes.

Ainda em 1996 as organizações do campo conquistaram a primeira política pública abrangente direcionada especificamente aos agricultores familiares, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>48</sup>. Conforme Medeiros (2010), sua aprovação é revestida de grande significado político, pois “criou” a agricultura familiar ao reconhecer essa categoria que antes apenas era definida pelo sentido negativo. Os que antes eram tidos como os pobres e despossuídos do campo passaram a deter uma identidade positiva no sentido de expressar um projeto alternativo à agricultura patronal e latifundiária. Trata-se de uma construção conceitual multidimensional<sup>49</sup> dessa categoria, que resulta de elaborações oriundas do interior do novo sindicalismo, de formulações acadêmicas e de órgãos de Estado e organismos internacionais, com visibilidade e reconhecimento social, político, econômico e cultural. De acordo com Schneider, Cazella e Mattei (2009, p. 21):

O surgimento deste programa [Pronaf] representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma categoria social - os agricultores familiares -, que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

---

Sul e no Paraná, por um período, os rurais cutistas tiveram participação periférica na estrutura de direção da Fetag e da Fetap, mantendo estruturas paralelas às oficiais até a fundação da Fetraf-Sul, em 2001.

<sup>47</sup> O termo “sustentável” foi incorporado pelo debate sindical após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como Cúpula da Terra, com vistas a debater e pactuar compromissos sobre o desenvolvimento sustentável. Em 1992 vários movimentos sociais realizaram a “Conferência Internacional de Vitória: terra, ecologia e direitos humanos”, em cuja declaração final afirmam diversos princípios que deveriam integrar o desenvolvimento sustentável (CUT, 2015).

<sup>48</sup> Instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

<sup>49</sup> A agricultura familiar é tratada sob múltiplas abordagens por Veiga (1991), Wanderley (1996), Medeiros (1997; 2010), Abramovay (2007), Schneider (2003) e outros. Em 1998 o governo criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário para ocupar-se especificamente com políticas voltadas à agricultura familiar. Em 2000 a FAO lançou a obra *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto* (FAO, 2000).

A gradual construção e apropriação conceitual da agricultura familiar pelos agricultores familiares responde a uma mudança de concepção da ação sindical: ao invés de demandas pontuais e atomizadas para a agricultura familiar, trata-se de trazer a agricultura familiar para o centro das políticas públicas sob o viés do desenvolvimento rural (MEDEIROS, 2010; SILVA; SCHNEIDER, 2009). Tal identidade se fortalece à medida que se amplia o reconhecimento do papel da agricultura familiar na produção para o autoconsumo, o abastecimento interno e a dinamização dos espaços rurais (IBGE, 2012). Nesse meio, além do novo sindicalismo democratizar e tornar sua estrutura mais horizontal, também passou a assumir postura mais propositiva, superando o caráter marcadamente de confronto e reivindicação que caracterizou sua atuação no período anterior.

Favareto (2006) observa que a orientação adotada pelo novo sindicalismo no final da década de 1990 sinaliza duas mudanças de postura em seu percurso: a primeira refere-se ao seu distanciamento das formas originárias de encarar o enfrentamento dos conflitos agrários e trabalhistas e o espaço que estes ocupam em sua agenda política; e a segunda consiste em seu realinhamento em relação a um conjunto de movimentos sociais rurais - que eram seus parceiros históricos mais afinados em torno de um projeto calcado em mudanças estruturais - e sua conseqüente aproximação com o sindicalismo contaguiano, contra o qual este se constituiu como principal oponente.

Após quase quatro décadas de existência do sindicalismo rural e duas do novo sindicalismo, no final da década de 1990 conviviam diferentes concepções e práticas de organização que disputavam a representação da agricultura familiar. Segundo Medeiros (1997), o sindicalismo que fora construído como sendo de “trabalhadores rurais” se encontrava fraturado diante da emergência de três grandes formas organizativas: os “sem-terra”, que já se assumiam como um movimento próprio e, por isso, relativizavam sua participação no sindicalismo; os “assalariados”, que se interessavam em constituir sindicatos e federações de empregados rurais; e os “agricultores familiares”, que buscavam alternativas de organização por meio de sindicatos de fumicultores, suinocultores, avicultores e da criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina (Fetrafesc). Com base nesta terceira alternativa organizativa, o novo sindicalismo buscava ampliar suas bases na agricultura familiar, especialmente a partir do Sul do Brasil, conforme trata a próxima seção.

#### 4.2.2 O novo sindicalismo na região Sul e em Constantina

O novo sindicalismo rural na região Sul e em Constantina é parte orgânica e ator estratégico do processo que confluíu na construção do sindicalismo cutista no país. Em continuidade à seção anterior, esta ajuda a interconectar as relações desse sindicalismo nas esferas nacional, regional e local. Estudos mostram que em uma perspectiva nacional, inicialmente, ele se concentrou nas regiões Norte riograndense, Oeste catarinense, Sudoeste paranaense e entre os agricultores localizados próximos à Transamazônica no Pará, que forneceram a maioria dos quadros dirigentes e incidiram na conformação da agenda sindical, sendo que as demais regiões participaram de forma secundária e ampliaram aos poucos sua inserção na organização (FAVARETO, 2006). Cabe acentuar que este sindicalismo nasceu da confluência de atores localizados nessas regiões que concentravam muitos estabelecimentos com agricultores familiares descontentes com as políticas de alianças realizadas entre a CUT e a Contag e os consequentes rumos dados ao sindicalismo rural na década de 1990, que foram redimensionados nos anos subsequentes.

Desde meados do século XX a região Sul tem se destacado como sementeira fértil de organizações e movimentos sociais rurais, muitos dos quais adquiriram caráter e abrangência nacional<sup>50</sup>. Setores progressistas da Igreja Católica e da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB), orientados pelos princípios da Teologia da Libertação, propiciaram aporte teórico e operacional à estruturação desses movimentos e organizações. Nas décadas de 1970 e 1980 se disseminaram na região as Comunidades Eclesiais de Base, grupos de reflexão, a Comissão Pastoral da Terra<sup>51</sup>, a Pastoral da Juventude Rural (PJR), a

<sup>50</sup> Entre eles pode-se destacar os movimentos e sua data de criação: o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), em 1985; as Comissões Regionais de Atingidos por Barragens (CRAB), em 1979, que se transformaram em Movimento dos Atingidos por Barragens, em 1985; o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR/RS), em 1987, e o Movimento de Mulheres Agricultoras de Santa Catarina (MMA/SC), em 1986, que juntos com outros 21 estados constituíram o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), em 2004; o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), em 1996, que no ano seguinte se tornou de caráter nacional; a Fetrafesc, em 1997; a Fetraf-Sul, em 2001, que convergiu na criação da Fetraf-Brasil, em 2005; os coletivos regionais e estaduais de mulheres agricultoras da Fetraf-Sul a partir de 2001; além de uma infinidade de cooperativas de crédito, habitação, produção e comercialização.

<sup>51</sup> Os bispos Dom José Gomes (ver UCZAI, 2002), de Chapecó, Dom Orlando Dotti, de Vacaria e Dom Ladislau Biernaski, de São José dos Pinhais foram presidentes da CPT Nacional e bispos referenciais das pastorais sociais em seus respectivos estados. Dom Urbano Algayer, de Passo Fundo, coordenou uma articulação de bispos e religiosos que culminou na compra, pela Igreja, de uma área de terra que passou a ser chamada de “Nova Ronda Alta”, para evitar o desmantelamento do Acampamento de Esquina Natalino, em Sarandi, pelo governo militar em 1982, sob o comando do Coronel Curió. Inspirado nesse movimento, o padre Arnildo Fritzen compôs o hino da Romaria da Terra do RS, que já está em sua 38ª edição, cuja primeira estrofe inicia com “Nova Ronda Alta terra prometida, quando a união não falta toda terra é vida.” (CPT/RS, 2015).

Pastoral Popular Luterana (PPL), o Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (Capa)<sup>52</sup> e outras entidades. Tendo em conta essa contribuição, Schneider (2006, p. 7) assevera que entre os “[...] aspectos sociológicos que talvez mais influenciaram e deixaram suas marcas no processo de formação histórico-social da região Sul do Brasil está o papel das igrejas católica e protestante [...]”, que precisa ser levado em conta nos estudos sobre as organizações e movimentos sociais rurais contemporâneos.

Inspirados por essas orientações e impulsionados pelas ideias libertárias em meio à abertura democrática no final do regime militar - inclusive com o aporte financeiro e institucional das igrejas - no Sul surgiram diversos centros de educação e assessoria aos movimentos e organizações sociais, articulando temas e princípios como democracia, solidariedade, desenvolvimento rural sustentável, justiça social e direitos humanos. Entre eles, no Paraná, em 1966, foi criada a Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (Assessorar)<sup>53</sup>, com sede em Francisco Beltrão, para promover a formação, assistência técnica e assessoria à organização dos agricultores familiares; em 1986 agricultores e entidades sindicais criaram a Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural do Centro-Oeste do Paraná (Rureco), com sede em Guarapuava, para apoiar, articular e assessorar ações dos pequenos agricultores nas áreas de produção, beneficiamento, comercialização e associativismo (SHANUEL, 2015); e em 1988 organizações da agricultura familiar se uniram e fundaram o Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser), sediado em Curitiba, com vistas a sistematizar informações, realizar pesquisas e estudos, elaborar propostas e políticas de desenvolvimento e assessorar organizações, movimentos e entidades vinculadas à agricultura familiar (DESER, 2015). Em Santa Catarina, em 1983, lideranças sociais criaram o Centro Vianei de Educação Popular, com sede em Lages, para assessorar movimentos e organizações da agricultura familiar, com ênfase em agroecologia, agroindustrialização e comercialização direta (CENTRO VIANEI, 2015); em 1989 foi criada a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco), com sede em

---

<sup>52</sup> O XIII Concílio Geral da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB), realizado em 1982, teve como tema “Terra de Deus - Terra para todos”. Em seu documento final a IECLB renovou seu compromisso com as causas dos pequenos agricultores e reconheceu o Centro de Aconselhamento ao Pequeno Agricultor (Capa), criado em 1978, como um instrumento de assessoria, apoio, conscientização, orientação e compromisso da Igreja com a organização dos agricultores familiares. Em 1988 alterou-se o nome e passou a ser Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, com atuação especialmente no Sul do Brasil, com ênfase no estímulo à organização da produção e comercialização agroecológica (CAPA, 2002).

<sup>53</sup> Fundada por um grupo de jovens agricultores, com o apoio de padres belgas e profissionais liberais de Francisco Beltrão, ligados à Juventude Agrária Católica (JAC), constituída e dirigida por agricultores familiares. A Assessorar é uma das organizações fundadas sob influência da FAP ou da FAG, que ressignificaram sua missão e seus objetivos junto com as mudanças no interior da Igreja e do novo sindicalismo rural.



Chapecó, com o objetivo de estimular e assessorar o desenvolvimento da agricultura de grupos e sua comercialização (APACO, 2015).

No Rio Grande do Sul, em 1983 foi fundado o Centro de Assessoria Multiprofissional (Camp), com sede em Porto Alegre, para atuar na assessoria à organização social, formação de lideranças e sistematização de conhecimentos (CAMP, 2015); em 1985, em Erechim, lideranças populares e agricultores familiares criaram o Centro de Educação Popular (Cepo), para contribuir com processos de educação popular de sujeitos sociais na construção de um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário (CEPO, 2015); em 1986, diversos movimentos e organizações sociais se uniram e criaram o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap), sediado no assentamento da Fazenda Anonni, em Pontão, para assessorar o desenvolvimento de tecnologias alternativas e de produção agroecológica (CETAP, 2015); e em 1987, em Passo Fundo, lideranças sociais fundaram o Centro de Educação e Assessoramento Popular (Ceap), para realizar assessoria, pesquisa e formação, visando fortalecer a organização, articulação e visibilidade dos sujeitos sociais populares e o desenvolvimento sustentável (CEAP, 2015). Mantidas as suas especificidades, esses centros<sup>54</sup> têm em comum sua gênese e seu compromisso indissociável com a assessoria aos processos de formação e organização do novo sindicalismo da agricultura familiar em suas múltiplas perspectivas, como a organização sociopolítica, organização da produção e comercialização, agroecologia, crédito, habitação e direitos sociais em geral.

A partir de 1984 começaram a ser conquistadas as primeiras direções sindicais pelo chamado sindicalismo rural autêntico ou combativo<sup>55</sup> na região Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul, que se tornaram emblemáticas e se somaram a outras que se expandiram como parte de uma estratégia de mudança sindical nos estados do Sul. Picolotto (2006) destaca três fatores que favoreceram essa expansão: a abertura democrática vivida pelo país que permitiu a retomada da organização sociopolítica; o descontentamento com o modelo de agricultura e

---

<sup>54</sup> Os centros de assessoria e educação referidos foram e/ou ainda são apoiados por agências internacionais de cooperação ligadas às igrejas católica e IECLB e/ou de apoio ao desenvolvimento. A Misereor (da Conferência Episcopal Alemã), por exemplo, é uma das que apoiou e/ou apoia todos os centros referidos. Com a diminuição do apoio financeiro aos centros, por parte das agências, os mesmos tiveram que repensar seus papéis. Alguns passaram a acessar recursos públicos, especialmente na área de assistência técnica e extensão rural, e vários passaram a prestar serviços às organizações sociais da agricultura familiar, viabilizados por recursos oriundos de políticas públicas, que antes eram viabilizados por agências de cooperação.

<sup>55</sup> Schmitt (1996) menciona que um dos primeiros sindicatos a ser conquistado pela oposição sindical foi o de Erechim, em 1984, seguido dos de Erval Seco, Tenente Portela e Rodeio Bonito. Em 1985 foram eleitas oposições sindicais em Sarandí, Ronda Alta, Seberi, Humaitá, Aratiba, Erval Grande e Tapejara. E em 1986 foram eleitas chapas de oposição em Constantina, Palmeira das Missões, Marcelino Ramos e Venâncio Aires. Nos anos seguintes esta lista cresceu sucessivamente nos três estados do Sul, confirmando o vigor da estratégia adotada.

com as respostas dadas pelo sindicalismo tradicional à diversidade de demandas dos agricultores familiares; e a contribuição da Igreja à formação e organização desse segmento.

Como em um curto espaço temporal já haviam sido conquistados vários sindicatos na região, seus novos dirigentes constituíram a Coordenação Sindical do Alto Uruguai (Cosau), para coordenar ações conjuntas e conquistar novas direções sindicais. E para fortalecer essa estratégia, em 1986 criaram a Escola Sindical Alto Uruguai (Esau), com um informativo sindical e estrutura de suporte para a formação de lideranças sindicais (SCHMITT, 1996). No mesmo período se constituiu a Escola Margarida Alves (Esma), também chamada Escola Sul da CUT, dedicada à formação de lideranças e dirigentes sindicais nos três estados, com a qual a Esau agia em conjunto. Ambas primavam pela formação política e ideológica de dirigentes, fortalecendo sua capacidade de trabalhar a visão de projeto de desenvolvimento e de sociedade. Conforme uma liderança que participou desse processo na região:

Através da Igreja organizamos as oposições sindicais, que tinham o objetivo de transformar os sindicatos que eram de uma linha assistencialista em uma linha mais combativa. Queríamos os sindicatos como uma ferramenta de luta dos agricultores e não uma entidade assistencialista que exerce o papel do poder público. No momento em que passei a frequentar a Escola Sindical Alto Uruguai também tinha relações a nível dos três estados do Sul, com a Esma, que fazia a formação de dirigentes mais elevados. Então, através da Esau, fazíamos a formação de lideranças e na medida em que estas iam se destacando eram encaminhadas a fazer a Esma (Liderança masculina da Direção da Fetraf-Sul 28).

A mesma liderança destaca que a Esau surgiu como uma ferramenta de apoio ao setor sindical, formada por pessoas que possuíam relação com a Igreja e sustentada por entidades de cooperação internacional. Nas regiões onde já havia um movimento sindical combativo estruturado se organizava a formação por meio dele, onde ainda não havia, a organização dos cursos<sup>56</sup> da Esau ocorria por meio da Pastoral da Juventude Rural e da Pastoral da Terra. Essa contribuição da Igreja, com métodos e estratégias renovados<sup>57</sup>, dos centros de assessoria e das

---

<sup>56</sup> A estrutura dos cursos era composta por uma etapa sobre o entendimento da realidade, uma sobre o movimento sindical, resgate da história do sindicalismo e a necessidade de um sindicalismo combativo, e a última etapa era focada na metodologia do trabalho de base, encaminhando para o agir crítico das lideranças. Em algumas regiões era essencialmente o público da Igreja, com muitos jovens, que vinha refletir sobre a atividade pastoral e a necessidade de mudar o movimento sindical (Liderança masculina da Fetraf-Sul 28).

<sup>57</sup> Um traço comum da Igreja na região Sul, especialmente no Paraná e no Rio Grande do Sul, é que a CPT era apenas parcialmente aceita por bispos e padres, devido à sua identificação com a reforma agrária e por ela ser ecumênica. Diversos bispos aceitavam o nome Pastoral Rural e não CPT, porque a primeira podia ficar sob o “controle” da Igreja Católica. Por sua vez, para evitar conflitos e avançar nos trabalhos de formação e assessoria à organização social e sindical, muitos agentes adotavam o nome de Pastoral Rural (como ocorreu nas dioceses de Guarapuava, Palmas, Erechim, Passo Fundo e Frederico Westphalen) e desenvolviam o trabalho com uma metodologia adaptada da CPT com a qual se identificavam. Isso também ajuda a entender que, especialmente no Rio Grande do Sul, não houve ruptura entre FAG e CPT, e sim uma transição na qual a FAG em seus últimos anos de existência adotou uma visão mais progressista e seu trabalho foi bem aceito pela Pastoral Rural. Com o enfraquecimento gradual da FAG, a CPT e a Pastoral Rural foram ocupando espaços na

escolas sindicais foi fundamental na formação de lideranças que constituíram oposições sindicais e conquistaram inúmeras direções de sindicatos em toda região<sup>58</sup>. Porém, a partir do final da década de 1990 as igrejas e vários centros de assessoria redimensionaram suas prioridades, as escolas sindicais foram fechadas e, conseqüentemente, o sindicalismo deixou de levar adiante a sua estratégia de formação de dirigentes, atendo-se a cursos pontuais e/ou de caráter profissionalizante. Conforme um dirigente: “[...] nos vários níveis, vamos pegar mais a nossa realidade onde a gente vive no Sul, o último processo formativo mais de massa que gerou lideranças foi o curso Terra Solidária, que terminou no ano 2000.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 35).

As mudanças no sindicalismo na região Sul envolveram atores e interesses em condições desiguais de disputar projetos, opondo, por um lado, as estruturas do sindicalismo tradicional que, via de regra, contavam com o apoio das instituições oficiais e do poder político e empresarial local; e, por outro, as oposições nascentes, com poucos recursos, mas imbuídas de capital político, esperança e vontade coletiva de realizar mudanças<sup>59</sup>. Tais condições são descritas por um sindicalista que viveu a transição sindical em Constantina:

Então, quando nós formamos a nossa chapa e eles a deles, aí vieram as barreiras. Parecia assim que eram os grandes contra os simples e humildes. Bem como o Frei Mineiro dizia pra nós: vocês vão enfrentar muitas barreiras, vocês têm que ter paciência, ter calma. E fizemos a nossa campanha de pé no chão. Eu tinha um fusca e percorri por tudo onde nós tinha lideranças para trabalhar. E assim vencemos a eleição por 9 votos, mas não deu quórum, daí veio a segunda eleição e vencemos por 6 votos. Foi uma eleição muito disputada. Queríamos um sindicato autêntico e combativo que organizasse os agricultores, não assistencialista, e isso foi feito (Liderança masculina da AF de Constantina 13).

---

relação e atuação com os agricultores familiares. Por ocasião do fechamento de suas atividades no RS um dirigente da FAG procurou a direção da CPT e ofereceu todo arquivo com o acervo da FAG à CPT, por entender que esta última era uma entidade afim (Informações de campo).

<sup>58</sup> Muitas lideranças estratégicas do sindicalismo autêntico foram formadas pela FAG e a Pastoral Rural. “Em 1979 fizemos cursos de Treinamento de Ação Pastoral (Tapa), que eram chamados pela FAG.” (Liderança da AF de Constantina 07). “Fizemos muitos cursos dentro da Igreja, da Pastoral Rural, da própria Pastoral da Juventude e a gente descobriu que tinha que ter um sindicato autêntico, um sindicato que pudesse encaminhar, ajudar na luta e reivindicar os direitos.” (Liderança da AF de Constantina 05). “A Pastoral Rural teve forte atuação e incentivo aqui e em outras paróquias da Diocese, principalmente com a Juventude Agrária Católica (JAC). Fui um grande incentivador da JAC, mas com o tempo este movimento cedeu espaço a outros. Neste meio se formaram muitas e boas lideranças no meio rural que assumiram a participação nos sindicatos.” (Padre de Constantina 09).

<sup>59</sup> Segundo uma dirigente, “Eu digo assim, pessoas quando querem transformar, elas transformam, agora tu tem que se doar. Se a pessoa não se doa, não consegue nada. Nós tivemos sorte que em Constantina muitas pessoas se doaram, fizeram trabalho gratuito é nós fizemos toda a campanha sindical a pé.” (Liderança feminina da AF de Constantina 05).

Outro que vivenciou esse processo e continua sendo dirigente realça a clareza e a importância dadas pelos agricultores familiares ao projeto em disputa e o potencial de mobilização e participação dos associados em torno do mesmo:

Aí depois naquele processo eu não fui pra ocupação [da Fazenda Anonni], organizamos a oposição sindical em Constantina e ganhamos a eleição, em 1986, muito disputada. Para se ter uma noção, na primeira, do total de 2.050 votos, nós ganhamos por 9 votos e não deu quórum. Aí fomos pra segunda eleição e vencemos por 6 votos. Foi uma disputa muito mais que uma eleição municipal, porque, digamos assim, era nós os “pé de chinelo” que eles chamavam, e do outro lado juntou todo o poder. E depois a gente vai entender, tinha algumas pessoas que nos apoiavam, tinha o Egon [advogado, fundador do PT e seu primeiro candidato a prefeito], mais dois caras da cidade, mas muito pontual, que nos apoiaram. E ganhamos! Foi uma disputa mesmo e a gente conseguiu. Eu digo que em Constantina tivemos dois momentos que conseguimos, como sociedade, se colocar. Na época, cada um que apoiava a chapa 2 era um candidato da chapa 2, ele se colocava à disposição. E conseguimos reproduzir isso lá em 2000, quando nós disputamos a eleição municipal e ganhamos, foi a mesma coisa (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

O processo vivido pelos agricultores familiares de Constantina é apenas um dos muitos que marcaram a passagem para o novo sindicalismo na região Sul. Eram diversos os temas que perpassavam a agenda de mudanças desencadeada por este sindicalismo, conforme será tratado nos próximos capítulos. Entre eles se destacavam a organização da produção, a sindicalização e participação das mulheres e da juventude, o acesso ao crédito rural, políticas agrícola e agrária e direitos sociais.

A discussão e tomada de posições em relação às novas formas de organização sindical e de viabilização de alternativas de produção na região favoreceu a explicitação de tensionamentos entre a CUT e a Contag, conforme manifesta um dirigente:

No período em que os rurais da CUT estavam em um processo de composição para dentro do sistema Contag, com aquela velha história de disputar “por dentro” e “por fora”, o Departamento Rural da CUT era o espaço de articulação para a gente elaborar as políticas para dentro do sistema Contag. Nós tínhamos o DETR/CUT no Paraná e no Rio Grande do Sul, enquanto em Santa Catarina já estava se formando a Fetrafesc, que compunha o Fórum Sul dos Rurais da CUT (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Como se pode perceber, a unificação formal na esfera nacional não resolveu as diferenças políticas e ambiguidades no interior do sindicalismo. Apesar da decisão nacional pela desativação dos departamentos estaduais dos rurais da CUT, no Sul continuou esse tensionamento, via o Fórum Sul dos Rurais da CUT, com desdobramentos distintos. Enquanto no Paraná e no Rio Grande do Sul os “[...] cutistas participaram das direções das Fetags em posições minoritárias, em Santa Catarina, após diversas tentativas de unificação os cutistas

fundaram, em 1997, a Fetrafesc, como organização paralela à Federação oficial.” (PICOLOTTO, 2014, p. 211).

Para além das diferenças políticas internas, o Fórum Sul dos rurais cutistas jogou peso em uma estratégia de “volta às bases”, mediante a realização de mutirões da agricultura familiar ao longo de 1997 a 1999. O objetivo desses mutirões consistia em construir uma metodologia diferenciada de formação de lideranças, massificar o projeto cutista e aproximar direções e bases na construção das pautas de lutas, com realização de semanas sindicais nos municípios que confluíam para um grande encontro regional por ano (AGUIAR, 1998). Um deles, o 3º Encontro da Agricultura Familiar da Região Sul<sup>60</sup>, realizado em Francisco Beltrão, culminou com a fundação da Frente Sul da Agricultura Familiar, em 1999, congregada por uma articulação de sindicatos, associações, cooperativas de crédito e de produção, agroindústrias familiares e ONGs afetas ao tema da agricultura familiar.

Conforme Picolotto (2014, p. 213), a Frente Sul nasceu com o objetivo central de “[...] construir o reconhecimento da agricultura familiar como personagem social e do seu modelo de agricultura que, apesar de ser responsável por boa parte da produção agropecuária nacional, foi historicamente submetido a condições de invisibilidade socioeconômica [...]” em relação aos grandes produtores e seus representantes. O autor acentua que a reversão da condição de invisibilidade desses agricultores se deu por meio do uso da categoria “agricultura familiar” como identidade coletiva, reforçada por sua associação a ideias positivas, como produtora de alimentos, moderna e sustentável.

Na construção dessa identidade a Frente Sul se apropriou, habilidosamente, dessa categoria já existente no meio acadêmico e reconhecida no âmbito do Estado pelas políticas públicas, facilitando, inclusive, para que o público identificado com a categoria pudesse diferenciar-se daquele do sindicalismo contaguiano ainda chamado de trabalhador rural. A “Frente apropriou-se da novidade que a categoria agricultura familiar podia representar em um cenário de acirradas disputas do campo sindical, afirmou a especificidade de um segmento de agricultores que podiam ser chamados de familiares e construiu um projeto político [...]” que valorizou o modelo de agricultura que eles já exerciam e possibilitou-lhes alcançar um novo lugar social (PICOLOTTO, 2014, p. 214). A partir desse movimento, que dinamizou desde agricultores até as instâncias de direção sindical na construção de um novo

---

<sup>60</sup> O Encontro ocorreu logo após o 7º Congresso da Contag, no qual a chapa cutista integrada por diversos membros do Fórum Sul dos rurais foi derrotada, deixando ainda mais longe o sonho de mudanças da estrutura sindical contaguiana e alimentando as expectativas de mudanças pela criação de outras vias sindicais cutistas.

sindicalismo, levado adiante pela Frente Sul da Agricultura Familiar durante cinco anos<sup>61</sup>, criaram-se as bases para a fundação da Fetraf-Sul, conforme será abordado a seguir.

#### 4.3 FETRAF-SUL: UM SINDICALISMO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A Fetraf-Sul foi fundada no Congresso Sindical da Agricultura Familiar da Região Sul, realizado em Chapecó, nos dias 28 e 29 de março de 2001, com a participação de 1.212 delegados, representantes de mais de 100 sindicatos de trabalhadores rurais dos três estados do Sul e cerca de 300 convidados e observadores nacionais e internacionais. Ela se autodefine como “[...] diferenciada das outras organizações do campo por conceber e articular a luta política de forma integrada (visão global) com a organização econômica e social, construindo caminhos e alternativas concretas para os agricultores e agricultoras familiares.” (FETRAF-SUL, 2001, p. 2). Silva e Reich (2002) acentuam que ela surgiu para construir um novo sindicalismo a partir da diversidade de demandas e de formas de organização social e econômica da agricultura familiar.

Do processo desenvolvido pelo sindicalismo cutista desde as oposições sindicais e da Articulação Sul, iniciadas na década de 1980, passando pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT e a Frente Sul da Agricultura Familiar, até chegar à criação da Fetraf-Sul, cabe destacar três pontos que foram decisivos para a sua constituição. Primeiro foram os mutirões da agricultura familiar, desencadeados pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT, entre 1997 e 1999, que culminaram com a realização anual dos Encontros Regionais da Agricultura Familiar que contribuíram para animar, valorizar e mobilizar lideranças e agricultores e alçar a agricultura familiar a um novo patamar de organização sindical e socioeconômica. A dinâmica dos mutirões se constituiu em uma metodologia de diálogo, amplamente utilizada pelas direções e lideranças sindicais na relação com as bases na dinamização da organização e na construção das agendas e repertórios de ação sindical.

---

<sup>61</sup> No interior da Frente havia um grupo, especialmente constituído por membros de ONGs, que entendia que essa Frente poderia continuar e se constituir o ator com legitimidade de representação da agricultura familiar, enquanto outros defendiam a constituição de uma nova Federação constituída apenas de agricultores familiares, conforme expressam os distintos argumentos: “Eu acho que foi uma pena que os dirigentes não tiveram habilidade para manter aquela costura, porque era uma Frente que merecia ser nacional e não só do Sul, porque juntava vários olhares e a força política seria muito forte. Mas, infelizmente não foi possível, cada um foi para um lado e não prosperou. Mas a Fetraf prosperou e criou primeiro a Fetrafesc e depois veio a Fetraf-Sul e aí toda aquela história do novo sindicalismo e tal.” (Gestor público federal masculino 46); “Aí depois, em um grupo, por questões internas, nós saímos e criamos a Fetraf-Sul.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

O segundo foi o Projeto Terra Solidária de formação de jovens e adultos, com atividades educativas compostas por aulas teóricas e práticas, como resposta a uma demanda premente de formação e educação no espaço rural. Ele iniciou sua primeira fase em 1999, com o envolvimento de 17.870 agricultores e agricultoras nas diversas modalidades, dos quais 2.547 na modalidade de Ensino Fundamental, organizados em 68 turmas. No ano seguinte foram abertas mais 37 turmas com 1.300 participantes oriundos de toda área de abrangência do sindicalismo cutista da região Sul (CUT, 2000).

A concepção de educação presente nesse projeto apontava para uma estratégia de mudança dos modelos de desenvolvimento rural e sindical, cujas atividades foram desenvolvidas com recursos públicos provindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e executadas pela Escola Sul da CUT. Os objetivos estratégicos desse processo traduziam os objetivos do próprio sindicalismo cutista como: a construção do desenvolvimento sustentável e solidário; a organização de sistemas de produção da agricultura familiar com base em gestão sustentável e solidária (grupos, associações, cooperativas, redes solidárias); a organização política dos agricultores familiares e a renovação da ação sindical; a democratização das políticas e ocupação dos espaços públicos; e a construção de uma nova metodologia de educação e formação (CUT, 2000). Além de sua importância em si, o projeto também foi um marco referencial de inserção do sindicalismo rural cutista na formulação e execução de políticas públicas, neste caso no campo da educação formal e informal.

Segundo Munarin (2001, p. 130), o Projeto Terra Solidária foi inovador por tratar-se de “[...] um programa de educação pedagogicamente orientado no sentido de dar conta, num só tempo, da capacitação técnico-profissional, da escolarização no sentido formal, e da formação política dos agricultores familiares na perspectiva da formação de militantes.” Muitos participantes dos cursos se tornaram líderes sindicais, animadores dos mutirões e também lideranças-chave na mobilização das caravanas de agricultores familiares que convergiram para o Congresso<sup>62</sup> de fundação da Fetraf-Sul, além de contribuírem para a renovação das lideranças no interior do sindicalismo. Na sequência do Terra Solidária foram realizados os projetos Consórcio Social da Juventude Rural e Projeto Mulher, que envolveram muitos agricultores e agricultoras familiares na discussão de questões relacionadas ao projeto de desenvolvimento sustentável e solidário, gênero, juventude, organização sindical e políticas públicas (FETRAF-SUL, 2010). No entanto, não tiveram o mesmo alcance do

---

<sup>62</sup> Bonato (2003) menciona que no Congresso de Fundação da Fetraf-Sul foi realizado um ato simbólico de entrega de certificados de conclusão do Ensino Fundamental e de profissionalização de agricultores como Agentes de Desenvolvimento para 1.600 jovens e adultos que haviam concluído o curso Terra Solidária. A certificação ocorreu por meio do sistema de escolas técnicas federais.

primeiro devido às restrições de recursos financeiros, brevidade de execução e área de abrangência.

O terceiro aspecto relevante levou em conta que, apesar do crescimento de uma perspectiva de organização sindical diferenciada da tradicional, permanecia a necessidade de se criar condições políticas para enfrentar as restrições estabelecidas pela legislação e o sistema sindical vigentes, que dificultavam o surgimento de novas federações fora do modelo convencional. A legislação que rege o sistema sindical segue inalterada, razão pela qual todos os anos constitui um dos pontos das vastas pautas de negociação do sindicalismo rural cutista com o governo. Segundo Picolotto (2014, p. 218):

Para dar respaldo político à fundação da nova Federação estiveram presentes no Congresso diversas autoridades e personalidades de destaque, tais como: o presidente nacional da CUT (João Felício), o governador do Rio Grande do Sul (Olívio Dutra), o presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT) e uma das maiores lideranças sindicais e populares do país (Lula), entre outras. Estas lideranças emprestavam seu prestígio, o seu capital político<sup>63</sup> à Federação que estava sendo formada.

Os processos massivos de formação, organização e mobilização mencionados, acrescidos desse respaldo e transferência de capital político de lideranças da CUT, de ONGs e do PT geraram a oportunidade política (TARROW, 2009) favorável à criação da Fetraf-Sul como estrutura sindical orgânica à CUT. Para concretizar sua missão de construir um Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário<sup>64</sup> a partir da agricultura familiar e na perspectiva de transformação da sociedade, ela definiu entre seus objetivos estratégicos: contribuir na elaboração e implementação desse projeto, disputando políticas públicas e construindo políticas que valorizem o espaço local; fortalecer, valorizar e representar a agricultura familiar da região; elaborar e defender propostas, articulando a pressão e a mobilização de massas; unificar a ação e a organização sindical na região Sul, assentada na organização de base e na organização da produção; lutar contra todas as formas de exclusão e discriminação; e articular-se com outras organizações que atuam com a agricultura familiar e outras categorias de trabalhadores (FETRAF-SUL, 2001; 2002).

---

<sup>63</sup> Segundo Bourdieu (2005, p. 188): “O capital político é uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e no reconhecimento [...] pelos quais os agentes conferem a uma pessoa - ou a um objeto - os próprios poderes que eles lhe reconhecem.”

<sup>64</sup> Desde sua criação a Fetraf-Sul introduziu o substantivo “solidário”, passando a denominar de Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.



Para concretizar esses objetivos a Fetraf-Sul é composta por sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras na agricultura familiar<sup>65</sup> e associações sindicais<sup>66</sup>, cujos associados com suas famílias abrangem cerca de 300 mil pessoas distribuídas nas diferentes regiões dos três estados do Sul, conforme mostra a tabela 1 a seguir.

**Tabela 1 – Estados, microrregiões e municípios com presença da Fetraf-Sul**

<b>Estado</b>	<b>Microrregiões</b>	<b>Sindicatos e Associações</b>	<b>Municípios</b>	<b>Número de Associados</b>
RS	08	37	121	11.724
SC	07	33	104	33.720
PR	07	66	73	25.938
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>136</b>	<b>298</b>	<b>72.382</b>

Fonte: Fetraf-Sul (2013).

A estrutura organizativa da Fetraf-Sul é composta exclusivamente por agricultores familiares, sendo 33 dirigentes indicados pelos seus sindicatos, 9 membros da direção executiva, 22 coordenadores microrregionais e 6 conselheiros fiscais. Ela encontrou relativa facilidade de implementação porque se aproveitou da estrutura sindical criada pelos DETR/CUT e convergiu nesse modelo organizativo horizontal, baseado em coordenações colegiadas, que traduz a experiência acumulada pelo sindicalismo cutista da região Sul.

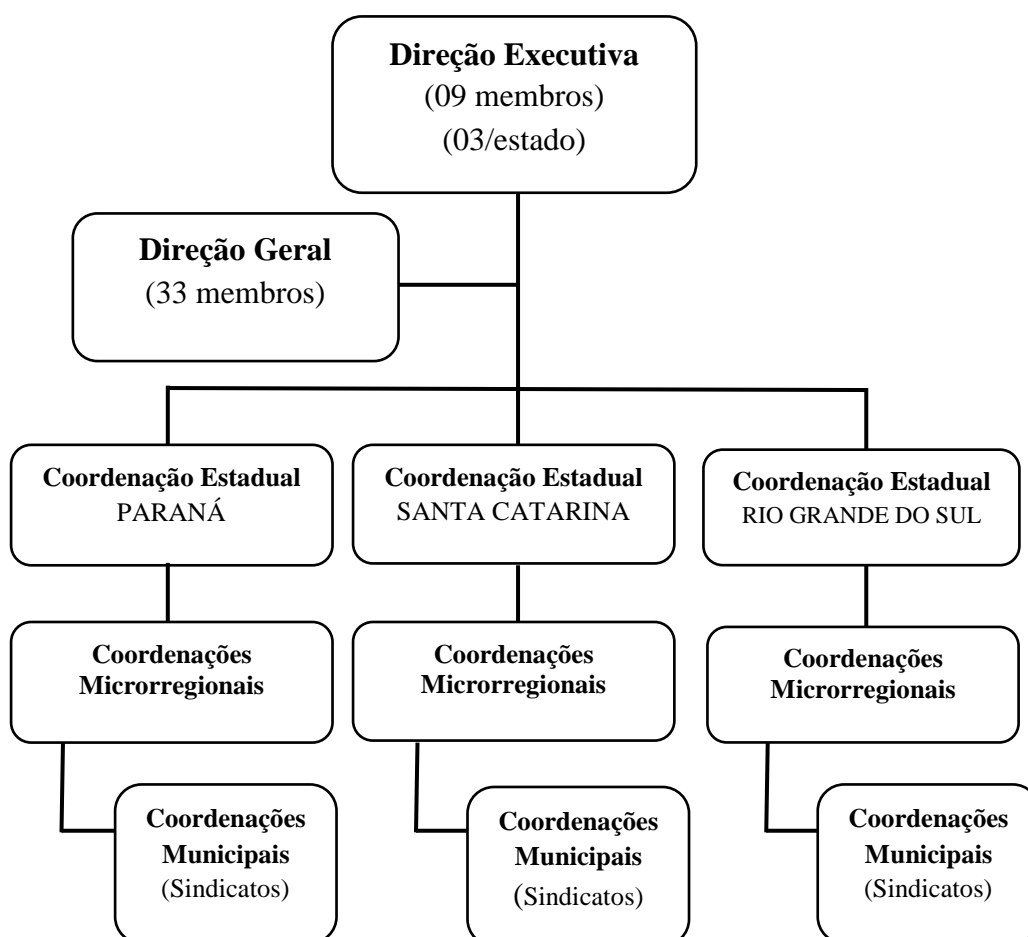
A figura 6 mostra que a estrutura inicia com os agricultores e agricultoras em suas comunidades; integra associações, cooperativas e agroindústrias; segue com a instância dos Sindicatos da Agricultura Familiar (Sintrafs) nos municípios e/ou regiões; se articula nas Fetrafs estaduais e na região Sul; e, finalmente, abrange a instância nacional composta pela Fetraf-Brasil. Esta estrutura organizativa constitui o que, gradualmente a Fetraf passou a chamar de Sistema Fetraf (FETRAF-SUL, 2015).

<sup>65</sup> Embora a decisão pela mudança de nome tenha ocorrido no Congresso de fundação da Fetraf-Sul, ocorrido em 2001, em 2015 ainda vem sendo realizadas assembleias sindicais para proceder mudanças estatutárias e transformar os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) em Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Sintrafs) para sincronizar o nome dos sindicatos com a categoria agricultura familiar, reforçar sua diferença em relação aos STRs contaguianos e contemplar explicitamente a linguagem de gênero. Seus fundadores tinham ciência de que essa decisão seria complexa e levaria tempo para ser implementada porque implicaria em mudança de público, de conceito de sindicato e de não mais representar os assalariados, além das mudanças de ordem legal e burocrática (FETRAF-SUL, 2001).

<sup>66</sup> As associações sindicais foram previstas como parte de uma estratégia de expansão da Federação para regiões e municípios onde ainda não há sindicatos filiados, podendo exercerem um caráter de transição para sindicatos filiados e/ou conquistar sindicatos já existentes filiados a outras organizações (FETRAF-SUL, 2001).

Em sua dinâmica organizativa a Fetraf-Sul se entende como um sindicalismo que se pretende renovado em suas práticas e estruturas, em contraposição ao sindicalismo vertical e presidencialista. De acordo com Rodrigues, a Fetraf se apresenta como uma nova possibilidade de organização sindical para avançar na construção de um novo sindicalismo na região Sul e na CUT. “Identifica-se aqui um duplo sentido do significado do novo, pois são possíveis inovações em relação ao sindicalismo oficial, mas, também, são possíveis inovações em relação ao sindicalismo construído pela CUT.” (RODRIGUES, 2007, p. 3). O autor enfatiza, ainda, que o caráter inovador consiste em conceber a agricultura familiar como organização social e em sua concepção de um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário, não como um fato dado, mas como um processo em construção.

**Figura 6 - Estrutura de organização da Fetraf-Sul**



Fonte: Fetraf-Sul, 2001.

Entre seus princípios fundantes encontram-se a sustentabilidade e a solidariedade como elementos essenciais para um projeto de desenvolvimento a partir da agricultura familiar e de sociedade. A sustentabilidade é entendida nas acepções ambiental, social e

econômica, em vista de garantir a reprodução material, espiritual e geracional dos agricultores familiares. As vantagens de um modelo de produção baseado na sustentabilidade são várias:

É o modo de produção que tem melhor eficiência econômica, principal produtora de alimentos e que gera mais empregos a um custo significativamente mais baixo entre todos os setores produtivos. Possui um perfil essencialmente distributivo e é propulsora do desenvolvimento local. A maior sustentabilidade é possibilitada pela diversificação produtiva e a maleabilidade do processo de gestão (FETRAF-SUL, 2001a, p. 5).

O Congresso de criação da Fetraf-Sul frisou a importância de uma organização sindical autônoma, independente e com incidência nos rumos do desenvolvimento. Com o lema “Construindo um novo sindicalismo, semente da terra solidária”, enfatizou a solidariedade como marca do sindicalismo, e o 2º Congresso frisou “A ousadia na luta e na organização construindo um novo desenvolvimento”, com base na sustentabilidade e na solidariedade<sup>67</sup>. Na ênfase à solidariedade, sem dúvida, identifica-se a influência da visão alicerçada na Teologia da Libertação propagada pelas CEBs e as pastorais sociais, bem como da educação popular baseada na pedagogia de Paulo Freire que está na matriz da formação de diversos dirigentes. Uma solidariedade que também remete para a literatura sobre as formas de vida levadas pelas comunidades de agricultores descritas por Cândido (2001, p. 89):

A necessidade de ajuda imposta pela técnica agrícola e a sua retribuição automática, determinava a formação duma rede ampla de relações, ligando uns aos outros os habitantes do grupo de vizinhança e contribuindo para a sua unidade estrutural e funcional. Este caráter por assim dizer inevitável da solidariedade [...].

Trata-se de uma solidariedade que se traduz em relações de ajuda mútua, que têm no mutirão uma força que transcende a ideia de trabalho coletivo e alcança o plano organizacional e o ideário da Federação, com expressões fortes de construção de redes de companheirismo e convivência. Significa a mobilização, debate e reflexão de dirigentes, lideranças e famílias de agricultores, sua valorização social, o fortalecimento de seu enraizamento nas comunidades e a consolidação política e financeira da própria organização (FETRAF-SUL, 2001; 2007). A solidariedade é compreendida numa acepção ampla e se manifesta, especialmente, nas formas organizativas e nas redes de relações:

---

<sup>67</sup> A opção pelo princípio da solidariedade, para Rodrigues (2007), expressa a influência das Comunidades Eclesiais de Base e da Teologia da Libertação nas quais diversas lideranças têm suas raízes e se introduziram na formação geral e sindical.

Compreendemos que a solidariedade no espaço rural se expressa através da constituição de cooperativas, associações, grupos de produção autogestionários, redes de troca, empreendimentos de comércio justo e de economia solidária. O desenvolvimento solidário é um processo de horizontalidade e respeito nas relações de poder, em todas as dimensões, nas definições políticas, na orientação familiar, sem discriminação de gênero, etnia, sexo e classe; horizontalidade e cooperação nas relações e nos meios de produção, sem exploração do trabalho humano, buscando a cooperação como o elemento da viabilidade econômica (FETRAF-SUL, 2007, p. 11).

Em seu Congresso de 2004, a Fetraf-Sul definiu como parte da estratégia de expansão “[...] a construção de uma organização nacional da agricultura familiar, o fortalecimento da organização de base, a organização da produção e a conquista de políticas públicas que fortaleçam a agricultura familiar e um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 3). Um projeto integral baseado na solidariedade social e econômica, como um valor essencial entre povos, gerações, categorias e grupos sociais a ser resgatado, especialmente mediante o estímulo às diversas formas de cooperação agrícola e a articulação entre o campo e a cidade.

Entre seus eixos estratégicos a Federação se propunha a avançar na organização socioeconômica da agricultura familiar como elemento fundamental para a implementação desse projeto, inclusive criar condições na estrutura sindical por meio da criação de um departamento de organização da produção e socioeconomia solidária (FETRAF-SUL, 2004), um tema recorrente nos debates internos para o qual a Federação ainda não encontrou uma estratégia mais clara de enfrentamento efetivo, seja por meio da criação de um departamento ou pela criação de serviços de suporte.

Os participantes do Congresso em 2004 destacaram três aspectos em relação aos cenários para a consolidação do sindicalismo nascente: a crise no interior da Contag como um fator favorável ao surgimento de novas formas de organização; o debate em torno da reforma sindical, com a constituição de organizações sindicais diferenciadas, como as de assalariados rurais em São Paulo e Paraná, com tendência de crescimento inclusive no seio das Fetags; e o avanço e a nacionalização dos processos de organização sindical da agricultura familiar, em articulação com as Federações de Trabalhadores na Agricultura Familiar de São Paulo e Mato Grosso do Sul, com ampliação de sua parcela de representação sindical no país (FETRAF-SUL, 2004).

O quadro 1 ilustra as principais referências e conquistas que marcaram o processo organizativo do sindicalismo combativo e sua propensão de se constituir como uma

organização com representação nacional desde o pluralismo que compõe as bases da agricultura familiar e suas organizações.

**Quadro 1 - Referências e conquistas do sindicalismo combativo na região Sul**

PERÍODO	REFERÊNCIAS E CONQUISTAS
1978 - 1986	Iniciativas de formação e articulação sindical: Teologia da Libertação, CEBs , CPT, Cosau, Articulação dos Sindicatos Autênticos em SC e Microrregião 1 - Sudoeste PR.
1980	Microrregiões sindicais constituíram a Articulação Sindical Sul.
1983 - 1992	Criação da CUT, do DNTR/CUT e dos DETR/CUT.
1985	Fundação da Escola Sindical Margarida Alves - Escola Sul da CUT.
1967 - 1987	Surgimento de centros de educação popular, estudo e assessoria: Assessorar, Rureco, Deser, Apaco, Centro Vianei, Cetap, Camp, Cepo, Ceap e Capa.
1992	Criação do Fórum Sul dos Departamentos Estaduais da CUT.
1994	1º Grito da Terra - criação do Provap.
1995	2º Congresso do DNTR/CUT e definição pela disputa da direção da Contag; 2º Grito da Terra Brasil - criação do Pronaf.
1995 - 1997	Filiação da Contag à CUT; Desestruturação dos DETR/CUT e criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina.
1997	1º Encontro da Agricultura Familiar da Região Sul, em Chapecó, promovido pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT.
1998	2º Encontro da Agricultura Familiar da Região Sul, em Erechim.
1999	3º Encontro da Agricultura Familiar da Região Sul, em Francisco Beltrão, com criação da Frente Sul da Agricultura Familiar; implantação do Projeto Terra Solidária.
2001	Congresso de fundação da Fetraf-Sul; Caravana da Agricultura Familiar; criação da Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares.
2002	Conquista dos primeiros financiamentos habitacionais para o meio rural.
2004	1º Congresso da Fetraf-Sul, em Chapecó; 1º Encontro Nacional da Agricultura Familiar: “Por um projeto de desenvolvimento rural p/ o Brasil”.
2005	Congresso de fundação da Fetraf-Brasil, em Luziânia, GO.
2006	Aprovação da Lei nº 11.326/2006 - Lei da Agricultura Familiar; Seminário Nacional de Habitação para a Agricultura Familiar.
2007	2º Congresso da Fetraf-Sul, em Francisco Beltrão; criação da UFFS.
2008	1º Encontro Nacional da Habitação para a Agricultura Familiar, em Chapecó, com presença do Presidente Lula.
2009	2º Congresso Nacional da Fetraf-Brasil, em São Paulo; Cooperhaf recebe prêmios “Melhores Práticas” e “Caprichando a Morada”.
2010	3º Congresso da Fetraf-Sul, em Erechim; 2º Encontro Nacional da Habitação para a Agricultura Familiar, em Chapecó, com a presença de Dilma Rousseff.
2013	3º Congresso da Fetraf-Brasil, em Luziânia; 4º Congresso da Fetraf-Sul, em São Lourenço do Oeste.
2014	Criação da Fetraf-RS, Fetraf-SC e Fetraf-PR.

Fonte: Fetraf-Sul, Fetraf-Brasil e Cooperhaf, organizado pelo autor.

Como já havia uma rede de organizações em diversos estados onde existiam os DETR/CUT, junto com as federações já existentes, essas bases foram mobilizadas e em julho de 2004 ao redor de 2.000 agricultores e agricultoras familiares de 22 estados brasileiros realizaram o 1º Encontro Nacional Sindical da Agricultura Familiar, em Brasília, no qual decidiram levar adiante a iniciativa de criação de uma federação nacional da agricultura familiar. Pouco mais de um ano depois, de 22 a 25 de novembro de 2005 ocorreu, em

Luiziânia, estado de Goiás, o Congresso de fundação da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar<sup>68</sup>, que contou com a presença de 1.200 delegados e 250 convidados. Atualmente ela está organizada com estruturas horizontais<sup>69</sup> em 18 Estados, com cerca de 600 sindicatos e associações sindicais filiados em mais de 1.000 municípios brasileiros e aproximadamente 500 mil agricultoras e agricultores associados. Entre seus objetivos constam: fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; unificar a ação sindical cutista, tendo como eixo central o fortalecimento da agricultura familiar; e construir um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário com um sistema de produção sustentável (FETRAF-BRASIL, 2005; 2015).

De modo idêntico ao ambiente que favoreceu a criação da Fetraf-Sul, pode-se destacar três fatores que propiciaram a oportunidade política para o surgimento da Fetraf-Brasil: a mobilização de sindicatos, associações e cooperativas de agricultores familiares de diversas regiões do país vinculadas à CUT na construção de uma nova prática organizativa para a agricultura familiar; as restrições da legislação sindical oficial e da Contag para responder à diversidade de demandas desse segmento, que passou a disputar com ela os espaços de representação sindical; e a transferência de capital político de várias lideranças internacionais e nacionais para legitimar simbolicamente o ato de criação da nova organização. Na visão de Favareto (2006, p. 41):

Além da representatividade expressiva dessa organização, ainda que minoritária em relação à Contag, merece destaque a participação enfática do presidente da República na abertura do encontro que levou à sua fundação, assim como a presença de ministros e representantes de outras sete autarquias ou estruturas ministeriais, o que simboliza, de alguma forma, um reconhecimento político por parte do Estado. O encerramento do encontro, com a benção do bispo Dom Mauro Morelli, também é significativo: seja por presença ativa diante de uma das mais propagandeadas políticas governamentais, a política de segurança alimentar e nutricional, seja por sua conhecida proximidade com os movimentos sociais rurais mais à esquerda no espectro político. Essa nova organização da agricultura familiar pode significar, em síntese, uma ainda maior aproximação do novo sindicalismo rural em relação ao Estado – quando em sua origem tal postura era de oposição –, uma efetiva ruptura do monopólio de representação dos trabalhadores rurais em âmbito nacional, há trinta anos sob o comando da Contag, e, ainda, um realinhamento com outros movimentos sociais rurais, distanciados desde o início dos anos de 1990.

Ao mesmo tempo em que se construía o que Picolotto (2014) chama de nacionalização da Fetraf, também se iniciava um processo que se pode denominar de estadualização da

<sup>68</sup> Conforme o IBGE (2006), a Contag, a Fetraf e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) abrangem cerca de 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros. O surgimento da Fetraf-Brasil significa que um novo ator entra na disputa pela representação política dessa considerável parcela de pessoas envolvidas com as lidas da agricultura e sua relação com os espaços institucionais, especialmente os de disputa pelas políticas públicas.

<sup>69</sup> A estrutura da Fetraf-Brasil (2015) é composta por: Coordenação geral, seguida de coordenações da secretaria geral, da gestão e finanças, de reforma agrária, de mulheres, de políticas sociais, de juventude, de política agrícola, de formação e educação profissional, de habitação, de organização sindical e do meio ambiente.

Fetraf-Sul. Pois, o Congresso de criação não só constituiu a Fetraf-Brasil como representante do conjunto das federações a ela filiadas, mas também definiu que a sua consolidação passaria pela criação e o fortalecimento de federações estaduais<sup>70</sup>.

Segundo Picolotto (2014), a criação da Fetraf-Brasil e de federações estaduais acirrou a disputa entre a CUT e a Contag pela representação dos segmentos de trabalhadores da agricultura familiar. Ela se intensificou desde 2007, quando sindicalistas egressos da CUT e/ou independentes criaram a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), que também disputa bases urbanas e rurais nos estados brasileiros. A partir de 2008 havia algumas Fetags filiadas à CUT, especialmente no Norte e Nordeste, e outras filiadas à CTB, mais localizadas no Sudeste e nos três estados do Sul, em uma intensa disputa pela ampliação ou manutenção de bases nas diferentes regiões do país, que teve como um de seus desdobramentos a desfiliação da Contag à CUT<sup>71</sup> em 2009. Uma decisão que, segundo Favareto (2006, p. 41) pode ser entendida como parte do “[...] resgate de uma proposta tantas vezes apresentada por seus setores mais conservadores de transformar a confederação em uma central camponesa autônoma, desvinculando-a da CUT.” Isso, provavelmente, contribuirá pouco para a resolução das divergências no interior do sindicalismo rural brasileiro.

Conforme foi discorrido ao longo deste capítulo, a trajetória de organização e estruturação do sindicalismo rural no Brasil é ampla, diversificada e controversa. O surgimento do novo sindicalismo e a criação da Fetraf-Sul, como parte de um processo crescente de organização dos agricultores familiares que culminou com a fundação da Fetraf-Brasil e no posterior fortalecimento de federações estaduais, contribuiu para explicitar as disputas e evidenciar formas distintas de organização e representação sindical na região Sul e no Brasil. Estas são propagadas pela Fetraf e a Contag, apesar da proximidade de suas

---

<sup>70</sup> Conforme a Fetraf-Brasil (2015, p. 1): “Este processo de reorganização do sindicalismo rural iniciou pela região Sul, com a fundação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Santa Catarina - Fetrafesc/CUT em 1997. Mas foi com a criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - Fetraf-Sul em 2001, nos Estados de Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina que foi dado o grande impulso a este processo. Posteriormente vieram as Federações da Agricultura Familiar - FAFs em São Paulo e Mato Grosso do Sul; e as Fetrafs na: Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Pernambuco, Distrito Federal e Entorno, Minas Gerais, Maranhão, Goiás, Pará, Mato Grosso, Tocantins e Paraíba. Nos Estados de Amazonas, Rio de Janeiro, Alagoas e Amapá estão em fase de consolidação. Todas essas Federações se organizam a partir da base, incorporando e articulando Sintrafs, STRs, associações, cooperativas, assentamentos, agroindústrias, grupos de produção de jovens e mulheres agricultoras familiares.” Em 2015 um total de 600 sindicatos presentes em 18 estados integravam a base social da Fetraf-Brasil.

<sup>71</sup> Picolotto (2014, p. 224) analisa que “[...] essa situação de concorrência intestina na CUT levou a uma insatisfação de setores da Contag e de suas federações e a um movimento de questionamento sobre a pertinência da continuidade de filiação da Contag na CUT, uma vez que a Central estava dando guarida à organização concorrente. O ápice desse processo de disputa levou a desfiliação da Contag à CUT, aprovada pelo X Congresso da Confederação em 2009.” O autor destaca três razões que motivaram a desfiliação: a manutenção da unicidade sindical, o apoio da CUT à criação de outras federações e o surgimento da CTB à qual várias Fetags encontram-se em processo de filiação.

propostas políticas e formas de relação com o Estado e de construção de políticas públicas nas duas últimas décadas.

O sindicalismo oficial e o novo sindicalismo produziram e assimilaram mudanças importantes em suas formas de organização e representação da agricultura familiar, de modo que na atualidade diferentes atores sociais disputam espaços de hegemonia na formulação de políticas e nas formas de representação da agricultura familiar. A Fetraf busca diferenciar-se qualitativamente do sindicalismo tradicional ao apresentar-se como alternativa de organização e representação de parcela significativa da agricultura familiar, mas convive com estruturas e práticas que requerem ser ressignificadas para responder aos desafios hodiernos que se apresentam ao sindicalismo desde a agricultura familiar.



## 5 TRAJETÓRIA DE INSERÇÃO DA FETRAF-SUL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo visa caracterizar o processo de construção da agenda política da Fetraf-Sul na relação com o Estado brasileiro e sua inserção na formulação e execução de políticas públicas, localizando o espaço e o significado atribuídos às políticas relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Serão identificadas as oportunidades que se abriram, as principais políticas públicas construídas e os canais utilizados para acessá-las, especialmente a partir de 2003. Trata-se de uma construção que ocorre desde diversos espaços de conformação, conforme será abordado no próximo capítulo, que se complementa com este que possui sua ênfase no processo de construção e priorização da agenda política da Fetraf-Sul.

Inicialmente cabe observar que a relação entre o sindicalismo cutista e o Estado precisa ser compreendida como parte de um processo de democratização do próprio Estado brasileiro, empreendido pelos movimentos e organizações da sociedade civil que entraram em cena a partir da década de 1970 e foi fortalecido com o marco legal da Constituição cidadã de 1988, que consagrou os princípios da participação social e da descentralização, frisados por Dagnino (2004) como um alargamento da democracia brasileira.

Ao questionar e romper parcialmente com a institucionalização e a centralização das formas tradicionais de representação política, especialmente aquelas exercidas pelos partidos políticos, que excluía amplos setores sociais das arenas de participação nos debates, abriram-se oportunidades para novas formas de interação e de representação entre a sociedade civil e o Estado, baseadas na participação social de uma diversidade de atores sociais e formas organizativas. A construção da agenda política e dos repertórios de ação da Fetraf-Sul faz parte desse processo mais amplo de construção da ainda frágil democracia brasileira, que se fortalece com a pluralidade de práticas dos atores sociais emergentes.

Em conformidade com a abordagem de Fligstein e McAdam (2011), o campo das políticas públicas é estratégico porque nele interagem atores sociais que buscam a realização de seus objetivos por meio da construção e implementação de políticas que contribuem para a mudança da realidade na agricultura familiar. São atores como a Fetraf-Sul, sindicatos de agricultores familiares, associações e cooperativas que a integram e se inserem no campo das políticas de SAN para ampliar suas formas de se viabilizar na agricultura familiar. Tais atores se caracterizam pela sua capacidade de agência para interagir nesses processos dinâmicos e inconclusos (LONG; PLOEG, 2011), entre os quais alguns exercem o que Fligstein (2001) chama de papel diferenciado e destacado como atores estratégicos e socialmente habilidosos

nas arenas de formulação de agendas e estratégias, bem como de construção e negociação das políticas públicas especialmente nas duas últimas décadas.

Ao assumir uma postura propositiva na formulação e execução do que Grisa e Schneider (2015) chamam de gerações de políticas públicas, a Fetraf-Sul ampliou expressivamente sua atuação no campo das políticas públicas ao longo de sua trajetória. As oportunidades abertas para ela adentrasse nesse caminho, inclusive, orientaram a priorização de suas agendas e ajudaram a suscitar novas estruturas organizativas, conforme será tratado no decorrer das seções deste capítulo.

### 5.1 CARAVANA DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA REFERÊNCIA PARA A INSERÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de adentrar propriamente na construção da agenda da Fetraf-Sul em políticas públicas, cabe narrar um episódio paradigmático de importância histórica para a agricultura familiar e o campo da segurança alimentar e nutricional: a Caravana da Agricultura Familiar, que abriu várias oportunidades políticas de inserção da Fetraf-Sul no processo de construção e implementação de políticas públicas.

A participação das organizações da agricultura familiar na formulação e execução de políticas públicas, dentre elas as de segurança alimentar e nutricional, iniciou na década de 1990. Entretanto, se intensificou a partir do início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. No caso do sindicalismo se trata de uma relação que começou a ser cimentada vários anos antes, pela identificação e proximidade do projeto político-sindical, gestado pela CUT e a Fetraf-Sul, com o projeto político defendido pelo Partido dos Trabalhadores<sup>1</sup>, mas que encontrou na Caravana da Agricultura Familiar um marco referencial que a alçaria a um novo patamar de relações com o Estado no campo das políticas públicas que se alargou nas duas últimas décadas.

A Caravana da Agricultura Familiar com Lula nasceu como decorrência do Congresso de fundação da Fetraf-Sul, em março de 2001, e foi realizada entre julho e agosto do mesmo ano, por iniciativa e responsabilidade organizacional desta Federação. Percorreu mais de cinco mil quilômetros, abrangendo municípios de microrregiões nas quais o sindicalismo

---

<sup>1</sup> O sindicalismo combativo é uma das vertentes das quais são oriundos muitos militantes e dirigentes que ajudaram na constituição e ampliação do Partido dos Trabalhadores.

cutista possui intensa presença nos três estados da região Sul<sup>2</sup>. Com o lema “Agricultura familiar e a construção de um novo projeto de desenvolvimento sustentável e solidário para o Brasil”, a Caravana teve o intuito de identificar e dar visibilidade aos problemas e potencialidades da agricultura familiar. Destarte, transformou-se em um momento especial de análise e elaboração de propostas a partir das realidades dos agricultores familiares, constituindo-se em um dos principais instrumentos de construção do reconhecimento público e político da Fetraf-Sul na representação de uma parcela da agricultura familiar e na sua relação com o Estado (FETRAF-SUL, 2001a). Um ator estratégico da organização e propositor da Caravana descreve como foi o seu processo de construção e realização:

Todos os momentos em que a gente faz um resgate e a retomada da nossa história e a relação com as políticas públicas no Brasil tem uma referência nas mudanças que o governo começou a construir a partir de 2002, 2003. E a Caravana da Agricultura Familiar é um marco forte. O Lula veio para o Congresso de fundação da Fetraf-Sul, em março de 2001. Na volta para São Paulo eu fui junto com a comitiva dele no avião e ele ficou muito emocionado e empolgado com o que ele viu e vivenciou no nosso Congresso, com muita juventude e mulheres, vários teatros e mística. Conseguimos mostrar um pouco da agricultura familiar. Ele ficou emocionado e muito entusiasmado com o que viu. E eu aproveitei e desafiei ele: com um mundo de caravanas que você fez pelo Brasil, você poderia fazer uma no Sul para conhecer mais a nossa realidade. Isso é o que nós fazemos, nós pensamos, nossos problemas, nossas ideias. E ele topou o desafio dentro do avião e já pediu para o pessoal do Instituto Cidadania, chamou a moça e disse: vamos fazer a Caravana. E começamos a discutir e desenhar uma proposta, mas eu jamais imaginava que ele iria topor ficar nove dias com nós. Organizamos as temáticas e uma agenda de nove dias. Começaria no dia 25 de julho, que é o dia do agricultor, e terminaria dia 03 de agosto. Ele topou a proposta e encaminhou com a assessoria para ver a questão de recursos e apoio. Também levou a proposta ao Partido em nível nacional. Deu uma crise com o PT aqui no Estado [RS], porque eles não foram consultados e a direção do PT foi consultada através do Lula. Deu crise com a Fetag, no direcionamento da Contag, que era ligada à CUT, e a Contag foi pra cima do Lula e dos assessores, mas ele não voltou atrás. Algumas pessoas da direção nacional do PT questionaram, mas ele sustentou. A Caravana foi, assim, um momento extraordinário para todos nós e pudemos fazer vários debates (Deputado da AF no RS 34).

A metodologia empregada na realização da Caravana resgatou elementos da metodologia dos mutirões da agricultura familiar, uma inovação bem aceita pelos agricultores nos anos anteriores, caracterizada pela recuperação da autoestima, potencialização de novas lideranças de base, ampliação e democratização do debate sobre políticas públicas, sensibilização sobre a importância da participação das mulheres, da juventude e da família,

---

<sup>2</sup> Os municípios onde houve atividades da Caravana com Lula foram estrategicamente escolhidos. Todos se caracterizam pela presença da agricultura familiar e, com exceção de Santa Rosa, Santa Maria e São Mateus (que foram escolhidos pela sua localização geográfica regional), os demais possuem forte presença do sindicalismo da Fetraf-Sul. Os municípios foram os seguintes: No Rio Grande do Sul: Santa Maria, Santa Rosa, Sarandi, Campinas do Sul e Erechim; em Santa Catarina: Concórdia, Caçador e Chapecó; no Paraná: São Mateus, Guarapuava e Francisco Beltrão.

construção de novas relações de gênero e geracionais, com igualdade de oportunidades (FETRAF, 2003). As atividades foram organizadas de tal forma que:

A cada dia tinha uma temática, com um momento daquelas formulações que nós tínhamos sobre desenvolvimento, educação, cooperativismo, assistência técnica, habitação e assim por diante. Em cada município onde ele passava o dia tinha um foco de discussão. Começava com a visita a uma família onde ele tomava café com eles, visitava uma comunidade, fazia um debate sobre aquele tema e depois fazia visitas às cooperativas, sindicatos, associações, escolas e de noite tinha um encontro que mobilizava toda a região. Foi um momento extraordinário de checar e vivenciar experiências muito importantes, muito ricas para nós e para o Lula. Nós temos ainda a diversidade da nossa agricultura familiar do Sul do Brasil que ele ficou admirado (Deputado da AF no RS 34).

A metodologia da Caravana propiciou intenso envolvimento de todas as instâncias da organização, valorização da diversidade de experiências concretas vividas nas bases do sindicalismo e o protagonismo da organização em todo o percurso, em detrimento de mediadores institucionais históricos que se auferiam o papel de interlocução e representação na construção da agenda sindical e, de alguma forma, também na agenda política de Lula, como pretendo candidato à Presidência da República. Tanto na Fetraf-Sul quanto no PT sobressaiu-se a liderança de atores estratégicos na viabilização dessa agenda reciprocamente importante naquele estágio do processo sociopolítico e econômico em curso. O então Coordenador Geral da Fetraf-Sul avalia o alcance metodológico da Caravana e seus desdobramentos como um acerto na trajetória de relação política em fase de construção:

Chegamos em Chapecó, no evento final e eu fiz a fala da Fetraf e disse: Lula, o que você viu aí é o que nós defendemos, é a nossa visão de desenvolvimento, o que nós esperamos do novo governo. E o que nós esperamos das políticas públicas é desenvolver essas várias propostas, essas frentes de trabalho para fortalecer um setor econômico e social importante e estratégico. Acho que para ele foi um momento extraordinário de abertura de horizonte que ele levou para o resto da vida. De certa forma fomos felizes no formato de organização. A gente acordava às 6 horas da manhã, visitava uma propriedade, já tinha o contato com uma propriedade e uma família. Depois ele fazia uma conversa com a comunidade, daí juntava os municípios da região e fazia um debate sobre um tema, que era o mesmo das visitas, e de noite se fazia um ato político mais massivo (Deputado da AF no RS 34).

Na mesma linha de avaliação e prospecção dos desdobramentos da Caravana, um ex-dirigente que participou desde sua concepção e agora é gestor na UFFS enfatiza que ela oportunizou o estabelecimento de canais de proximidade política e simbólica. Estes, nos anos subsequentes passaram a ser altamente valorizados nos repertórios organizacionais, de interação e cooperação conflituosa entre o sindicalismo cutista e o Estado brasileiro no que concerne às políticas para a agricultura familiar:

Um fator muito forte foi a Caravana da Agricultura Familiar com o Lula. O fato dele ter passado nove dias viajando na região Sul, conhecendo as diferentes formas de produção na agricultura familiar oportunizou um convívio das lideranças da Fetraf-Sul com o então futuro Presidente e com a presença dos principais assessores do Brasil. Ele viajou todo este período junto, sendo que vários dias também esteve presente o Gilberto Carvalho [futuro Ministro no governo Lula]. Então, o povo que foi compor o futuro governo passou por aqui. A Fetraf organizou a Caravana. Era a Fetraf com o Lula. Lembro que toda a direção da Fetraf viajou os nove dias com o Lula e sua comitiva (Gestor público na UFFS 24).

A afirmação “era a Fetraf com o Lula” é emblemática para caracterizar a relevância e o simbolismo do evento: por um lado, o pré-candidato a Presidente da República veio inserir-se no meio dos agricultores e agricultoras familiares para ouvir seus clamores e suas demandas de políticas públicas a serem incorporados em seu Plano de Governo e depois traduzi-los em respostas em forma de políticas e programas de governo; por outro, a Fetraf-Sul demonstrava seu capital político ao se referenciar, muito além da região Sul, alcançando repercussão nacional na disputa pela representação de uma parcela significativa dessa categoria ao mobilizar e trazer para o interior de suas bases sindicais aquele que em breve se tornaria Presidente da República, representando os anseios e projetos populares, iniciativa ousada que nenhuma outra organização ou movimento social rural conseguiu concretizar.

Entre os principais resultados decorrentes da Caravana e seu significado na subsequente trajetória de relação da Fetraf-Sul com o Estado podem-se destacar: primeiro, a ampliação de subsídios para embasar o convencimento de Lula e de seus futuros assessores e gestores públicos sobre o papel estratégico e o potencial econômico e sociocultural da agricultura familiar para o mercado interno e externo, a soberania e segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento rural; segundo, a abertura de oportunidades políticas e canais de interlocução no interior do futuro governo, que facilitariam às organizações vinculadas à Fetraf-Sul o acesso a distintas modalidades de recursos, especialmente via os programas de políticas públicas; terceiro, a constituição de bases políticas e identificação de atores estratégicos, individuais e coletivos, com representatividade política e habilidade para interagir nas arenas de concertação na formulação, execução e gestão de políticas públicas e serviços no sindicalismo e em suas organizações filiadas, no futuro governo e nos conselhos de políticas públicas afins que viriam a ser criados e/ou fortalecidos no governo Lula.

O convencimento dos futuros gestores públicos, a abertura de canais de interlocução, a constituição de bases políticas e a identificação de atores estratégicos são alguns dos traços que sinalizam um processo inovador nas relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil. Enquanto os repertórios de confronto sublinhados pela *Contentious Politics* e de colaboração

e cooperação conflituosa concebem o Estado e os movimentos e organizações sociais como categorias *a priori*, os repertórios de ação e as interações que se conformam a partir do governo Lula se alteram pelo fato de o governo também ser integrado e exercido por representantes de movimentos e organizações sociais, que não só colaboram e cooperam, mas em muitos casos exercem a cogestão de políticas públicas e serviços. Uma liderança que participou da Caravana destaca seu significado:

Isso gerou uma representatividade da Fetraf e dela ser lembrada depois no governo. Tanto que ela passou a fazer parte de dois conselhos de políticas públicas no novo governo: um foi o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e o outro foi o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ali que se entrou forte com os temas da segurança alimentar e da relação com o MDA, com as pessoas que foram compor o próprio Ministério. Pegue as lideranças que foram para a SAF, várias delas tinham feito parte de toda a história do sindicalismo aqui na região Sul<sup>3</sup>. O Adoniran era assessor no Deser, o Arnoldo nasceu dentro de um órgão de assessoria da Fetraf-Sul, o Deser. Então, a interlocução, além de ser institucional, acabou proporcionando que as lideranças se conhecessem. Teve algumas lideranças maiores, como foi o caso do Tortelli e do Dirceu neste processo, pois passaram pela CUT Nacional, ou seja, tinham já estas referências a nível nacional, mas foi além disso. As interlocuções dentro do governo também eram conhecidas pelos dirigentes sindicais e acho que isso favoreceu a discussão, o tema, a interlocução com o governo na questão dos projetos, na captação de recursos e assim por diante (Gestor público na UFFS 24).

A Caravana não só incorporou como também contribuiu para consolidar e legitimar diversas experiências e agendas forjadas nos espaços dos rurais da CUT, da Frente Sul da Agricultura Familiar, de ONGs e da Fetraf-Sul, que vinham sendo gestadas nas duas últimas décadas, além de credenciar lideranças e influenciar a visão do futuro governo e de gestores públicos sobre os rumos e o papel da agricultura familiar. De acordo com um dos coordenadores da agenda da Caravana, que se tornou um ator-chave na relação entre a Fetraf-Sul e o novo governo na Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e depois na gestão da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS):

---

<sup>3</sup> Entre as lideranças que planejaram e participaram da Caravana da Agricultura Familiar estavam: Valter Bianchini (Deser), que foi Secretário da Agricultura Familiar (SAF/MDA) por dois mandatos; Adoniran Sanches (Deser), que foi Chefe de Gabinete, depois Secretário da SAF/MDA e em 2015 era Diretor da FAO na América Latina; Arnoldo Campos (Deser), que foi Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor e coordenador do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel na SAF/MDA, depois se tornou Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no MDS; Gilson Bittencourt (Deser), que foi assessor, Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda e em 2015 era Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento; José Aldemar Batista (Fetraf-Sul), que foi Coordenador do Programa de Agroindústrias na SAF/MDA, Diretor do Departamento de Agricultura Familiar na Secretaria de Estadual de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR/RS) e em 2015 era Coordenador de Diversificação Econômica no Governo da Bahia; e Severine Macedo, dirigente da Fetraf-Sul e Fetraf-Brasil, que se tornou-se a primeira mulher e agricultora familiar a assumir a Secretaria Nacional da Juventude na SAF/MDA de 2011 a 2014.

Na minha experiência, por ter estado dentro do Deser e por dentro dessas articulações, posso dizer o seguinte: parte do conteúdo inovador, ousado da política de agricultura familiar do Brasil após 2003 foi resultado de um acúmulo nesse espaço. As discussões de políticas públicas no Sul do Brasil em torno dessa rede: ONGs, Cresol, rurais da CUT foi uma produção muito rica, inclusive culminou com a Caravana da Agricultura Familiar com o Lula, no período pré-eleições, que foi fantástica. Eu rodei cinco mil quilômetros, ajudei a articular a agenda e os temas. Todos os dias o Lula ia numa propriedade, participava de um debate e tinha um comício e eu acho que aquilo ali marcou muito a visão dele e do José Graziano sobre a agricultura familiar. Eu acho que o Graziano ainda não tinha feito uma imersão na agricultura familiar do Sul, muito menos o Lula. Eles eram mais agraristas, no caso do Lula, sem entender que nós já temos uma reforma agrária realizada, que é a agricultura familiar e que, se não cuidasse dela não adiantaria nada. Tanto assim, que o Lula inventou uma figura a partir dessa Caravana, que era a figura do funil invertido, ou seja, não adianta você colocar agricultores sem terra na terra pelo bico do funil enquanto você não cuida da agricultura familiar e ela vai embora numa quantidade muito maior que aquela que você é capaz de pôr pela reforma agrária. Você tem que estancar o êxodo na agricultura familiar para ter sentido a reforma agrária. Eu vi ele muitas vezes empolgado com o que viu. Numa propriedade que ele estava visitando e o agricultor disse que a família dele ganhava o equivalente a R\$ 500,00 ou R\$ 600,00. E aí o Lula falou: mas como, você tem uma casa com quatro quartos, tem carro, televisão, café da manhã todo dia? Mas como, lá em São Bernardo precisa ganhar R\$ 3.000,00 para ter essa riqueza que você tem aqui por R\$ 600,00! Então, investir na agricultura familiar é muito mais barato que investir numa pessoa que mora na cidade, ainda mais na região metropolitana como São Paulo. Ali ele viu o cooperativismo, viu os movimentos sociais organizados, viu o agricultor e a qualidade de vida de um agricultor familiar e acho que aquilo ali, junto com a ida do Bianchini, do Adoniran<sup>4</sup> para dentro do governo permitiu fazer um debate qualificado sobre novas políticas (Gestor público federal 46).

Uma análise mais acurada da Caravana da Agricultura Familiar permite afirmar que ela constituiu-se, ao mesmo tempo, em um ponto de chegada e um ponto de partida na relação que viria a ser pavimentada com o governo nos anos subsequentes. Foi ponto de chegada porque possibilitou a convergência e culminância de um volumoso conteúdo discutido e acumulado ao longo de mais de duas décadas pela rede de atores identificados com o sindicalismo rural cutista sobre as fragilidades e as oportunidades da agricultura familiar no início deste século. Por outro lado, significou um ponto de partida porque desencadeou diversas iniciativas inovadoras para dentro do sindicalismo e, sobretudo, para dentro dos espaços institucionais do governo no que se refere à formulação e adoção de agendas de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar que se encontram em diferentes estágios de institucionalização e implementação.

---

<sup>4</sup> Por ocasião da realização da Caravana da Agricultura Familiar Valter Bianchini, Gilson Bittencourt, Adoniran Perachi e Arnoldo Campos eram assessores no Deser, integraram a equipe de assessoria/coordenação e participaram da Caravana. Tão logo que foi constituída a Equipe de Transição do Governo Federal em 2002, eles foram chamados pelo Governo Lula para fazerem parte da mesma, com a missão de auxiliar na elaboração de um “desenho” de estrutura de governo que contemplasse as demandas da agricultura familiar em sua estrutura organizativa e suas políticas públicas (Gestor público federal 46). Em ato contínuo se tornaram gestores e se revezaram em áreas e departamentos estratégicos do governo federal e da FAO, de 2003 a 2015.

A Fetraf-Sul sistematizou os resultados dos debates proporcionados pela Caravana, que se tornaram uma espécie de documento de referência da organização em torno da construção de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil a partir da agricultura familiar, cujas linhas gerais apontam: o amplo capital social, a diversidade de formas de organização e a existência de várias organizações econômicas e sociais como associações, cooperativas, grupos de produção, coletivos e consórcios de agricultores dos mais diferentes tamanhos, finalidades e formas de gestão, sistemas de organização da comercialização e distribuição dos produtos da agricultura familiar; a Rede Ecovida, voltada para a organização da produção e da comercialização de alimentos agroecológicos e orgânicos para favorecer a alimentação adequada e saudável da população; a construção do Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária e de uma política nacional de habitação rural; e a produção de alimentos, com ênfase no autoconsumo, no abastecimento interno e na produção para exportação, em sistemas de produção diversificados e integrados aos ecossistemas locais e de proximidade que primam pela sustentabilidade. A Caravana também realçou os eixos desse novo projeto a ser construído com controle e participação social: política agrícola, reforma agrária, previdência social, saúde, educação, assistência técnica, pesquisa e ensino, crédito, produção agroecológica e orgânica, agroindústrias familiares, comercialização e habitação rural (FETRAF-SUL, 2001b).

Os temas mencionados, revisitados e ampliados pela Caravana, também perpassaram outros encontros e congressos sindicais, vindo a se constituir na base da agenda política que passaria a caracterizar a trajetória de relação da Fetraf-Sul com o Estado brasileiro na formulação e execução de políticas públicas e serviços. Um momento importante foi o 5º Encontro da Agricultura Familiar, realizado em julho de 2002, com a participação de 15 mil pessoas, em Chapecó. Na sequência ocorreu o 1º Acampamento da Juventude da Agricultura Familiar da Fetraf-Sul, em Xanxerê, em 2003, do qual resultou a realização de diversos seminários regionais que geraram um conjunto de propostas de políticas públicas para este segmento específico, com destaque para a criação de mecanismos de acesso à terra, como o Programa Nossa Primeira Terra, que nos anos seguintes foi transformado em política pública pelo governo federal.

Nota-se que há um longo processo imbricado na construção de agendas acompanhado de repertórios que marcam a relação entre a Fetraf-Sul e o Estado. As oportunidades políticas que se abriram para a Fetraf-Sul avançar na defesa do que ela denomina de novo projeto de desenvolvimento, na realidade, vinham sendo construídas pelos movimentos e organizações sociais como parte de uma agenda maior de desenvolvimento para o Estado brasileiro, que



obteve a ampliação de seu reconhecimento com a eleição de Lula para a Presidência da República. Esta mudança enseja a retomada da discussão apontada no final do Capítulo 2, sobre a necessidade de ampliação da teoria apresentada na *Contentious Politics*, em geral, e em Giugni e Passy (1998), em particular, no que tange às categorias Estado e movimentos sociais (doravante denominada de proposta de extensão teórica ou extensão teórica). Conforme foi mencionado, tais perspectivas teóricas apresentam essas categorias como substancializadas e estanques (Cf. Figura 3, p. 58), o que não é o caso nas políticas públicas brasileiras em análise a partir de 2003, caracterizadas por repertórios de interação entre as partes, com a ascensão de um projeto político identificado com as classes trabalhadoras, de onde emergem os demandantes dessas políticas (Cf. Figura 4, p. 59).

No caso concreto das políticas para a agricultura familiar surgem algumas características desta proposta de extensão teórica. A primeira se refere ao tipo de cooperação possível ou esperada no escopo da discussão. Giugni e Passy (1998), como já descrito, oferecem três tipos: consulta, integração e delegação. No caso da Caravana da Agricultura Familiar e nos momentos subsequentes aparece mais uma forma de cooperação, a saber, o processo de formulação de políticas públicas pelas organizações sociais, que pode ser abreviado como formulação. Esse movimento é produzido, justamente, no espaço sombreado da Figura 4, com o ingresso de lideranças e apoiadores da agricultura familiar em espaços de tomada de decisão e comando no governo federal, especialmente na SAF/MDA, na SESAN/MDS, na Conab e no FNDE.

Evidentemente, esse tipo de cooperação voltada à formulação de políticas públicas abre oportunidades políticas mais vantajosas aos movimentos e organizações sociais porque busca responder às suas pautas específicas. Entretanto, como abrange uma vasta gama de situações, não tem contemplado suficientemente seus demandantes<sup>5</sup>. O Estado brasileiro se abriu a essa cooperação em áreas circunscritas, suscitando, inclusive, disputas acirradas no seu interior. Assim sendo, faz sentido manter a análise sob a categoria de cooperação conflituosa, pois ainda se está longe de uma cooperação abrangente de interação entre o Estado e as organizações sociais como a Fetraf-Sul.

O processo em curso enseja, ademais, novos repertórios na ação social de cooperação, como, por exemplo, a designação de atores alinhados às organizações e movimentos sociais para ocuparem espaços de decisão no governo. Eis uma razão de ser do sombreado da

---

<sup>5</sup> A eleição de Lula para Presidente não significou que houve uma tomada do Estado por uma coalisão de movimentos e organizações sociais, como se pode aventar para processos mais radicais como os ocorridos na Venezuela e na Bolívia, com a ascensão do Movimento para o Socialismo.

Figura 4, que passa por decisões táticas e estratégicas da Fetraf-Sul, com suas consequências e eventuais desvantagens que aparecerão no decorrer do texto. Outro repertório central da cooperação do tipo formulação são as reuniões de negociação e concertação sobre a formulação e execução de políticas públicas, conforme será tratado nas próximas seções.

## 5.2 A FETRAF-SUL NA CONSTRUÇÃO DE AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A inserção da Federação no campo das políticas públicas é parte de um processo iniciado com a abertura democrática e ampliado com as condições e oportunidades criadas a partir do início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Nesta seção localizam-se os elementos centrais que integram a construção da agenda política da Fetraf-Sul e, por extensão, da Fetraf-Brasil, na formulação e execução de políticas públicas, que se desdobram em ações que ajudam a empoderar e emancipar agricultores e agricultoras familiares em suas dinâmicas sociais. Não se trata de fazer um estudo exaustivo da vasta agenda que se diversifica e se torna mais complexa à medida que políticas, programas e ações são construídos e implementados, mas sim, identificar os núcleos de convergência dos atores neles envolvidos, inclusive para localizar como as políticas voltadas à segurança alimentar e nutricional ocupam espaços na conformação dessas agendas.

A partir da década de 1990 a agricultura familiar logrou reconhecimento como categoria política, econômica e social em diferentes instâncias da sociedade e, sobretudo, na sua relação com o Estado brasileiro. Tal feito resulta de uma trajetória de mobilizações e de construção de identidade desta categoria, que nos anos recentes foi impulsionada pela conquista do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, por meio do qual o Estado reconhece a especificidade de suas demandas políticas, mas que também ampliou sua legitimidade legal por meio da promulgação da Lei da Agricultura Familiar<sup>6</sup> e outras legislações e programas de políticas públicas que lhe são atinentes.

O Pronaf<sup>7</sup> é resultado<sup>8</sup> de intensas mobilizações sociais, como as Jornadas Nacionais dos Trabalhadores Rurais e os Gritos da Terra Brasil, deflagradas por movimentos e organizações sociais como o DNTR/CUT e a Contag, dentre outros, no início da década de

<sup>6</sup> Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

<sup>7</sup> Em 1994 o governo criou o Programa de Valorização da Pequena Produção (Provap), que foi uma espécie de ensaio para a criação do Pronaf, que foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 1946, de 28 de julho de 1996.

<sup>8</sup> No sindicalismo e entre os movimentos sociais, como a Via Campesina, usa-se o termo “conquista” ao invés de “resultado”, para caracterizar que programas de políticas públicas como o Pronaf, o PAA, o Seguro Agrícola, o PNH e outros são respostas do Estado às suas demandas na condição de atores sociais que participam ativamente dos processos de construção de tais políticas.

1990. Segundo Mattei (2010), o Pronaf expressa uma dupla relevância no âmbito das políticas públicas para o espaço rural brasileiro: por um lado, veio atender a um expressivo número de agricultores que até então eram alijados do acesso às políticas específicas de desenvolvimento rural para a agricultura familiar; por outro, expressa o reconhecimento, por parte do Estado, da agricultura familiar como uma nova categoria social, até então marginalizada no acesso aos benefícios da política agrícola destinada aos diferentes segmentos de pequenos produtores, trabalhadores rurais e agricultores familiares. Aliado a isso, especialmente por parte da FAO e do Incra, avançou-se na precisão conceitual do que se entende por agricultura familiar no âmbito do Estado brasileiro, o que facilitou para a definição e o estabelecimento das diretrizes que passaram a orientar as políticas públicas para esta categoria. Para Grisa e Schneider (2015), o Pronaf exerce um papel importante por desencadear a emergência de outras políticas públicas fundamentais para a agricultura familiar, como o seguro agrícola, a garantia de preços e a assistência técnica e extensão rural.

Ao mesmo tempo em que o sindicalismo rural cutista que culminou na criação da Fetraf-Sul foi um dos atores estratégicos instituintes do Pronaf, também foi por ele instituído ao longo da construção e ampliação de suas diversas modalidades e formas de operacionalização. Especialmente após seu primeiro decênio, o Pronaf se consolida como a primeira e a principal política pública de Estado, abrangente e contínua, de fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, que os agricultores familiares ajudaram a construir e passaram a acessar de acordo com suas demandas específicas, mesmo que em meio às condições econômicas adversas ao longo de sua trajetória. No caso em estudo, pode-se dizer que o Programa serviu como ‘porta de entrada’ e oportunidade política potencializada pela Fetraf-Sul e suas organizações filiadas no processo de construção e execução de um leque de políticas públicas para o espaço rural brasileiro que segue se alargando.

Em termos de constituição de agendas de políticas públicas para a agricultura familiar cabe, inicialmente, realçar que o sindicalismo rural brasileiro representado pela CUT e a Contag introduziu uma expressiva mudança metodológica<sup>9</sup> na forma de relação com o Estado na década de 1990, ao substituir as ações assistemáticas de protesto e confronto que lhes eram típicas até então, por ações propositivas baseadas em mobilizações sociais conjugadas com pautas de negociações. A construção dessas pautas se caracteriza por quatro momentos distintos e complementares: as reuniões sindicais nos municípios e regiões para identificar as

---

<sup>9</sup> Concebida com base na tradição conciliadora da Contag, caracterizada pelas negociações de “cúpula” com o governo, e a experiência de mobilização de base do novo sindicalismo trazida pelo DNTR/CUT, justamente no período de aproximação que culminou com a filiação da Contag à CUT.

demandas centrais; o “polimento” e sistematização das propostas por estados, distinguindo aquelas a serem apresentadas aos governos estaduais daquelas aos órgãos do governo federal; a consolidação das demandas oriundas dos estados em uma pauta nacional; e a realização de mobilizações sociais estaduais e nacionais, concomitantes à apresentação e negociação, entre organizações sociais e governo, das demandas consolidadas no âmbito dos diferentes órgãos públicos estaduais e federais. O Plano Safra da Agricultura Familiar, introduzido pelo governo federal em 2003, com edições lançadas no segundo trimestre de cada ano, se mostra um instrumento inovador na forma de o governo responder às demandas e, ao mesmo tempo, um pólo de convergência e culminância em torno das negociações das pautas das diversas organizações e movimentos sociais rurais.

Esse formato de identificação, consolidação e negociação das demandas centrais das organizações da agricultura familiar passou por reformulações, mas sua estrutura e dinâmica básicas seguem as mesmas, inclusive no interior da Fetraf, após a Contag desfilial-se da CUT. O Grito da Terra Brasil<sup>10</sup> ilustra bem essa metodologia de construção e de relação com o Estado, cunhada pelo sindicalismo nos anos recentes, que iniciou com um repertório de confronto e gradualmente se tornou um repertório de cooperação conflituosa e colaboração. Enquanto a Contag seguiu com a marca consolidada do Grito da Terra Brasil, a Fetraf-Sul buscou diferenciar-se política e metodologicamente por meio da realização da Jornada de Luta da Agricultura Familiar. Esta, a partir de 2008, passou a ser chamada de Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar, concebida como um amplo processo de participação social em um repertório que envolve construção, mobilização, negociação e execução das agendas e políticas de interesse da categoria.

A dinâmica metodológica de construção das pautas da Fetraf segue baseada nos quatro momentos supramencionados, mas acentua que o *locus* de gestão das propostas está no envolvimento e na participação dos agricultores desde suas comunidades, associações, cooperativas, sindicatos e mediadores políticos naquilo que Grisa (2012) chama de geração de ideias, que tomam forma e incidem na construção de políticas públicas para a agricultura

---

<sup>10</sup> O 1º Grito da Terra Brasil foi realizado em 1994, convocado por um conjunto de movimentos e organizações sociais do campo e da floresta, tendo como atores centrais a Contag e o DNTR/CUT. Entre seus principais pontos de pauta e também resultados no meio do sindicalismo contaguiano destacam-se: a criação do Pronaf e o aumento anual do volume de crédito disponibilizado; a desapropriação de cerca de mil áreas de terra para mais de 80 mil famílias; a concessão de cerca de 500 mil benefícios previdenciários rurais represados no INSS; e a melhoria das condições de trabalho dos assalariados rurais (CONTAG, 2015c). Com a desfiliação da Contag da CUT, em 2009, e sua filiação à Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), criada em 2007, por sindicalistas dissidentes da CUT e outros independentes, o Grito da Terra Brasil, que em 2015 alcançou sua 21ª edição, continuou sendo promovido pela Contag e a CTB.

familiar e na mudança social. Gohn acentua que a participação dos movimentos sociais em ações coletivas “[...] possui um caráter educativo porque gera aprendizagens e saberes, tanto para os membros da sociedade civil, como para a sociedade mais geral, e também para os órgãos públicos envolvidos - quando há negociações, diálogos ou confrontos.” (GOHN, 2011, p. 333). Ou seja, os meios utilizados na identificação e consolidação das propostas são inseparáveis dos repertórios de mobilização e negociação, bem como de seus resultados entre os diferentes atores envolvidos nas arenas de concertação das políticas públicas.

A Fetraf-Sul entende que um diferencial político-metodológico inovador em suas práticas consiste em sua capacidade de agência na construção de políticas públicas *bottom up* que se distingue de modelos convencionais *top down*. Isso ocorre, especialmente, por meio do Mutirão da Agricultura Familiar<sup>11</sup>, que trouxe um aporte por ser um processo intensivo de mobilização, debate e elaboração de propostas e demandas nas diversas esferas internas da Fetraf-Sul, que envolve famílias de agricultores, lideranças, dirigentes, apoiadores e mediadores políticos. Além do mais, o Mutirão se constitui em oportunidade de potencializar a capacidade de agência de atores individuais e coletivos nesse processo que retroalimenta seus repertórios organizacionais e de interação, entre os quais alguns exercem posições e papéis estratégicos na formulação de propostas e na condução de suas organizações e nos espaços de incidência política. Para a Fetraf-Sul (2008, p. 6):

O Mutirão é uma metodologia que tem a pretensão de demonstrar que as pessoas têm capacidade e poder. Que os dirigentes e lideranças têm condições de desenvolver e conduzir ações e de alcançar os objetivos a que se propõem. Que as famílias, os agricultores e agricultoras têm capacidade e poder para se autovalorizar e organizar. Que as comunidades têm capacidade e poder de demonstrar sua força e de implementar suas potencialidades.

A prática do mutirão de construção de ideias, que se configuram em propostas de políticas públicas para qualificar a agricultura familiar, acompanha a história da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil desde sua fundação. Em seus primeiros anos, conforme se pode observar no quadro 2, os elementos centrais constituintes das assim chamadas “pautas de reivindicações

---

<sup>11</sup> Em 2001 a Fetraf-Sul introduziu o Mutirão da Agricultura Familiar, inspirada nas ideias inovadoras da Teologia da Libertação e da Educação Popular, de suscitar conscientização e organização social a partir das bases e da solidariedade das comunidades. O Mutirão foi desenvolvido anualmente até 2010, quando, sob influência da terminologia dos programas de políticas públicas nos quais a organização se encontrava envolta, passou a ser denominado de “Programa do Tacho”, como é atualmente chamado. Trata-se de rememorar uma antiga prática que ocorria por ocasião de mutirões comunitários, cujo almoço prático e saboroso - normalmente composto por arroz carreteiro ou galinhada - é preparado em um tacho do qual todos se servem. O tacho, assim, adquire um duplo sentido, ao significar a centralidade da comida/refeição coletiva e também o cozimento e formulação de propostas da agricultura familiar.

da agricultura familiar” possuíam um viés mais econômico, com acento em temas como crédito, garantia de renda, seguro agrícola, renegociação de dívidas, agroindústrias e outros.

Entre os fatores que contribuem para explicar tais ênfases estão a crise econômica da virada da década de 1990 e as constantes estiagens<sup>12</sup> que afetaram fortemente a agricultura familiar no Brasil e na região Sul, que não só pressionaram a pauta econômica como também motivaram grandes mobilizações sociais por tais políticas e até o surgimento de novas formas organizativas<sup>13</sup>. Conforme um dirigente, “Nos anos 90 e nos primeiros anos da Fetraf-Sul a política agrícola, crédito, seguro e habitação eram os nossos temas fortes.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Outro acentua que “[...] depois do crédito, que mobilizou ações nos anos 90, outras foram as estiagens e os seguros, que provocaram grandes mobilizações, enfrentamentos, trancamentos de estradas e pontes.” (Gestor público na UFFS 24). Depois desses anos foram raras e esparsas as agendas que suscitassem repertórios de mobilização social desse campo das organizações da agricultura familiar e as que ocorreram foram pouco massivas, uma vez que o contexto socioeconômico é outro e as relações com o Estado são de proximidade e estão baseadas nas negociações.

A partir da análise das pautas das duas esferas da Federação de 2005 a 2008, constata-se que elas apresentam pequenas alterações na forma e na ordem das demandas, o que mostra que a Fetraf-Sul não só propôs, mas, também influenciou e/ou determinou as pautas da Fetraf-Brasil em seus primeiros anos de existência. A experiência de processos de mobilização e negociação incide também nas formulações: “Se queremos construir uma federação a nível nacional, o Sul sempre foi um grande proponente de políticas e estratégias.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Igualmente tem sido um celeiro que fornece a maioria dos dirigentes que, de alguma forma, se intercalam entre as direções da Federação na região Sul e em âmbito nacional. Em seus primeiros anos, em conformidade com Grisa e Schneider (2015) e a análise das pautas da Fetraf na região Sul e nacional (cf. Quadro 2), elas foram fortemente marcadas pela convivência da primeira e da segunda gerações de políticas públicas para a agricultura familiar, com crescimento de sua inserção nas políticas de segunda geração.

---

<sup>12</sup> Os primeiros sete anos de existência da Fetraf-Sul foram marcados por cinco períodos de estiagens que prejudicaram algumas safras agrícolas em algumas regiões sucessivamente e em outras de modo esporádico, fazendo com que as preocupações centrais da Federação se voltassem a essas questões conjunturais, mas importantes para as famílias (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26).

<sup>13</sup> Em 1997, em meio a uma estiagem prolongada que assolava a região Sul, o sindicalismo cutista organizou um acampamento de agricultores familiares à margem do Trevo da Rodovia no município de Sarandi, no RS. O acampamento contribuiu para explicitar divergências político-metodológicas anteriores e resultou no surgimento do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), que nos anos seguintes passou a disputar bases de representação da agricultura familiar com a Fetag e a Fetraf na região Sul e no Brasil.

**Quadro 2 - Pautas específicas e comuns da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil de 2005 a 2008**

ANO	FETRAF-SUL	PAUTAS COMUNS	FETRAF-BRASIL
2005/2006	Crédito fundiário.	Pronaf; seguro renda; habitação rural; seguridade social; educação e ATER; apoio à comercialização; meio ambiente.	Garantia de renda; reforma agrária e acesso à terra; infraestrutura.
2006/2007	Renegociação das dívidas agrícolas.	Pronaf; sustentação da renda agrícola; educação e ATER; reforma agrária e acesso à terra; meio ambiente; infraestrutura.	Seguridade social; habitação rural.
2007/2008	Reforma agrária e acesso à terra.	Pronaf sistêmico; políticas de comercialização; segurança e soberania alimentar; organização socioeconômica da agricultura familiar; seguro da agricultura familiar; ATER e pesquisa; sistemas agroindustriais; meio ambiente; previdência social; infraestrutura; educação; saúde pública; assistência social; habitação rural; juventude; mulheres.	
2008/2009	Previdência social.	Pronaf sistêmico; segurança e soberania alimentar; ATER e pesquisa; política nacional de habitação para a agricultura familiar; educação.	Políticas de comercialização; organização socioeconômica da agricultura familiar; seguro da agricultura familiar; meio ambiente; reforma agrária e acesso à terra; saúde; infraestrutura; previdência e assistência social; mulheres; juventude; sistemas agroindustriais.

Fonte: Fetraf-Sul e Fetraf- Brasil (2005-2008), organizado pelo autor.

Os dois mandatos do governo Lula foram marcados por um expressivo aumento do número de programas e ações, bem como do volume de recursos destinados às políticas públicas para a agricultura familiar. No mesmo período os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul tiveram governos pouco voltados às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, enquanto o governo do Paraná introduziu algumas políticas nessa direção<sup>14</sup>. O perfil diferenciado e descontínuo dos governos do Sul em relação às políticas para a agricultura familiar, associado às oportunidades favoráveis em termos de políticas públicas federais, contribuiu para que a Fetraf-Sul relativizasse sua atenção e pressão sobre os governos estaduais e jogasse peso nas pautas nacionais, cuja relação custo/benefício em forma de políticas públicas e serviços tem se mostrado bem mais eficiente. Por sua vez, o cenário político-governamental no Sul, somado à decisão interna de nacionalização das ações da Fetraf, propiciou condições para que, gradualmente, as demandas das pautas estaduais fossem

<sup>14</sup> Os governadores de Santa Catarina foram Espiridião Amin, do PP (2003-2006) e Luiz Henrique da Silveira, do PMDB (2007-2014); do Rio Grande do Sul foram Germano Rigotto, do PMDB (2003-2006) e Yeda Crusius, do PSDB (2007-2011); e do Paraná foi Roberto Requião de Melo e Silva, do PMDB em aliança com o PT (2003-2010).

direcionadas às pautas nacionais, contribuindo para que, a partir de 2009 a pauta da Fetraf-Sul fosse incorporada à pauta da Fetraf-Brasil, mediante a consolidação das demandas de todas as federações estaduais filiadas em uma pauta nacional unificada.

O processo de nacionalização da pauta, iniciado com a criação da Fetraf-Brasil e consolidado em 2009, traz consigo a incorporação de novos temas em seus repertórios de ação. De uma mobilização que iniciou com a nomenclatura de “Jornada de Luta da Agricultura Familiar”, passou para “Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar” e, finalmente, transformou-se em “Jornada Nacional de Luta pela Agricultura Familiar e Reforma Agrária”, a partir de 2010. O próprio nome já expressa a diversidade de sujeitos e temas que passaram a integrar a agenda política da Fetraf-Brasil. Com o governo Lula, a Fetraf e os demais movimentos e organizações da agricultura familiar encontraram disposição para recepcionar suas demandas e transformá-las, parcialmente, em políticas e programas, conforme relata um gestor:

Nessa interação pós-2003, o que vem de dentro do Estado é também resultado de uma luta, porque quase todo mundo aqui que participou da formulação das políticas públicas para a agricultura familiar veio da luta da agricultura familiar antes de integrar o governo. Eram não governamentais antes e integravam movimentos e entidades de assessoria. Então, isso foi “sugado” para dentro do governo [...] Essa herança dos gestores a partir de sua origem, internalizando compromisso, acúmulo de conhecimento e experiência com a agricultura familiar traduzida depois na elaboração de políticas públicas mais práticas e mais viáveis. A gente podia errar né, acho que a gente errou muito, mas a gente também acertou muito. Quando a gente fez mudanças no Pronaf, na engenharia toda de fontes, quando a gente fez seguro da agricultura familiar, garantia safra, PAA, PNAE, ATER, vários desses programas pararam em pé né. Eram coisas que não existiam e se levantou o marco legal, sistema operacional, orçamento e botou pra rodar. É lógico, também houve o apoio político, o Estado, a liderança do Presidente Lula, o governo como um todo era um governo pró-agricultura familiar. Tudo o que a gente levava de proposta que parasse de pé aprovava. Não houve um não, não vai se fazer isso, não vai se fazer aquilo, não tem dinheiro, não vou encaminhar para o Congresso. Nunca teve isso. Se for contar quais as grandes propostas que foram apresentadas no campo da agricultura familiar e foram negadas, eu não sei e não me lembro de uma (Gestor público federal 46).

Considerando-se a proposta de extensão teórica, a fala do gestor acima (“era um governo pró-agricultura familiar”) sublinha a necessidade de uma disposição positiva (comumente chamada de “vontade política”) do governo federal para receber e concretizar as demandas da Fetraf e de outros movimentos sociais. Isso pode ser expresso como uma condição necessária para um caso de cooperação conflituosa do tipo formulação. O gestor também faz referência às qualidades (ou virtudes) que os “companheiros” que adentraram no governo deviam ter para garantir a qualidade e o alcance das formulações políticas, a saber: “compromisso, acúmulo de conhecimento e experiência.” (Gestor público federal 46).



A análise das pautas e das falas de integrantes da Fetraf-Sul, no que se refere ao processo de construção das pautas, encontra ressonância no que McGee (2004), Long (2007) e Giugni e Passy (1998) realçam como participação que gera um processo contínuo de conhecimentos, aprendizagens, saberes e inovações que retroalimentam as práticas dos membros da Federação e, de alguma forma, de membros de órgãos públicos. Ou seja, à medida que os agricultores e agricultoras familiares e suas organizações foram se envolvendo na construção das políticas, que inicialmente eram poucas, também foram descobrindo e aperfeiçoando sua capacidade de agência e suas habilidades para ler suas realidades e extrair delas novas propostas que, aos poucos, se transformaram em políticas públicas com o apoio de atores públicos estratégicos oriundos ou que possuem proximidade com a realidade da agricultura familiar.

Tais proposições, inicialmente mais marcadas por um viés econômico e de política agrícola, adquirem maior sistematicidade e dinamicidade ao incorporar uma diversidade de temas e atores sociais que emergiram ao longo dos últimos anos. Os temas mais consolidados, como crédito, seguro agrícola, preços diferenciados e previdência social continuam presentes e se ampliam. Entretanto, emerge com força um conjunto de temas que antes permaneciam em um plano secundário e agora são objeto de intensos debates nas arenas públicas, que Grisa e Schneider (2015) chamam de políticas de terceira geração, dentre eles: agroecologia, questão ambiental e sustentabilidade, agroindústrias familiares, inspeção sanitária, comercialização, habitação rural, educação e qualificação profissional, acesso à água, reforma agrária e regularização fundiária, conflitos fundiários, assistência técnica, infraestrutura, segurança alimentar e nutricional, territórios, compras institucionais, direitos sociais, inclusão produtiva, liberdade de organização e representação sindical.

As políticas previdenciárias historicamente ocuparam e as políticas sociais recentemente passaram a ocupar expressivo espaço nas demandas, tanto no que se refere à educação e à saúde quanto às políticas de inclusão produtiva e de benefícios que garantem renda às famílias, especialmente com o elevado contingente de aposentados rurais e da crescente preocupação com a saúde, agravada pelo uso de agrotóxicos. Conforme a dirigente: “Precisamos de políticas sociais, além de melhorar a infraestrutura no campo. Esse é um dos grandes desafios que estamos pautando no início desse governo, juntar as novas pautas com as que a gente não conseguiu avançar durante os últimos anos.” (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31). De modo recorrente a Fetraf afirma que os benefícios previdenciários estão entre as principais políticas públicas para a categoria, tanto do ponto de vista econômico como do resgate dos direitos de cidadania e de valorização dos agricultores e agricultoras familiares. Sua manutenção e ampliação deve garantir, inclusive, a condição de segurados especiais aos

agricultores que possuem agroindústrias, aos diretores de cooperativas, associações e outras organizações da agricultura familiar e daqueles que mantêm outras atividades não-agrícolas (como o turismo rural), além da universalização dos benefícios assistenciais a todos os idosos e pessoas com deficiências ainda não incluídos no Regime Geral da Previdência Social.

Em meio à heterogeneidade de temas que ampliam continuamente o escopo das pautas, sobretudo os jovens, as mulheres, os idosos e as pessoas com deficiências se empoderaram por meio do acesso a políticas específicas, como as de acesso à terra, à educação, à saúde, de promoção da igualdade de gênero e participação sociopolítica e econômica. Contudo, ao mesmo tempo em que a ampliação de temas e atores na constituição das pautas da Fetraf ao longo dos anos explicita preocupação crescente com a sucessão rural, menciona discretamente as famílias mais pobres que acessam programas como o Brasil sem Miséria, nem faz referências à diversidade dos povos e comunidades tradicionais, o que dá um indicativo de que estes são quase invisíveis na organização sindical e na composição de suas pautas. Tal constatação converge com leituras de conselheiros do Consea, de que suas pautas ainda estão calcadas na agricultura familiar mais consolidada e que ela tem dificuldade de captar as peculiaridades de atores e das agriculturas praticadas pela heterogeneidade da população nas regiões brasileiras (Conselheiro do Consea 38; Conselheira do Consea 39).

O quadro 3 ilustra os principais componentes das pautas de mobilização e negociação nos últimos anos com o governo federal. Ao mesmo tempo que mostra que se trata de um processo dinâmico, que incorpora continuamente uma diversidade de temas e atores, também explicita o processo que se realiza desde as bases sindicais na elaboração dessas ideias que viram proposições nas mesas de concertação política entre a Fetraf e os órgãos de governo.

**Quadro 3 - Pautas da Jornada Nacional de Luta pela Agricultura Familiar e Reforma Agrária - Fetraf-Brasil, de 2009 a 2015**

ANO	PRINCIPAIS COMPONENTES DA PAUTA DE NEGOCIAÇÕES CADA ANO
2009/2010	Renegociação das dívidas; Pronaf: investimento, custeio, mais alimentos, sistêmico, jovem, mulher, agroecologia; políticas de comercialização; seguro da agricultura familiar; ATER e pesquisa; insumos agrícolas; Programa de agroindústrias familiares e cooperativismo: inspeção sanitária e cooperativismo; Sistemas agroindustriais: cadeias do fumo e do leite; meio ambiente; infraestrutura e territórios; educação; política nacional de habitação rural; registro sindical; reforma agrária e acesso à terra; previdência social; saúde pública; juventude; biodiesel.
2010/2011	Garantia de renda para a agricultura familiar; reforma agrária; a questão ambiental; juventude e sucessão nas propriedades; endividamento agrícola; habitação para a agricultura familiar.
2011/2012	Eradicação da pobreza, inclusão social e desenvolvimento sustentável no campo: acesso à terra, desenvolvimento sustentável; Renda para a agricultura familiar: acesso ao crédito - Pronaf, endividamento, agroindústrias, programa de produção para o autoconsumo, remuneração por serviços, incentivo à inclusão dos excluídos do mercado, regulação do

ANO	PRINCIPAIS COMPONENTES DA PAUTA DE NEGOCIAÇÕES CADA ANO
	custo dos insumos; Reforma agrária: crédito fundiário, regularização fundiária; políticas para a juventude; meio ambiente; Iniciativas complementares: ATER, biocombustíveis, cooperativismo, integração agroindustrial, territórios, habitação rural, previdência social, saúde pública.
2012/2013	Organização e representação sindical; acesso à terra; reorganização dos instrumentos de política agrícola para a geração e garantia da renda; meio ambiente; recursos hídricos; inclusão socioprodutiva da juventude; mulheres e direitos previdenciários.
2013/2014	Organização e representação sindical; acesso à terra e regularização fundiária; reorganização dos instrumentos de política agrícola para a geração e garantia da renda; crédito rural; questões ambientais, sustentabilidade e agroecologia; democratização do acesso à água e à infraestrutura hídrica; juventude e inclusão socioprodutiva; mulheres e inclusão socioprodutiva; direitos previdenciários; habitação rural; educação e qualificação profissional; reconhecimento, fortalecimento e empoderamento das organizações da agricultura familiar.
2014/2015	Organização e representação sindical; questão ambiental; acesso à terra e garantia de nela permanecer: reforma agrária, crédito fundiário, regularização fundiária; solução para os conflitos agrários envolvendo a agricultura familiar; produção e garantia de renda; democratização do acesso à água e à infraestrutura hídrica; juventude e sucessão rural; mulheres e inclusão socioprodutiva; políticas sociais: previdência, saúde e habitação rural; educação e qualificação profissional.

Fonte: Fetraf-Sul e Fetraf- Brasil (2009-2015), organizado pelo autor.

Por mais que alguns anos tenham sido marcados por pautas mais conjunturais, como políticas de mitigação de estiagens, preços ou renegociação de dívidas, via de regra, a Fetraf opera com a lógica de pautas de caráter prevalentemente estrutural, de modo que muitas propostas já se tornaram políticas públicas de Estado para a agricultura familiar e as demandas dos últimos anos visam ampliá-las e aperfeiçoá-las. Entre os exemplos de marcos legais que operam nessa dinâmica citam-se o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar<sup>15</sup>, o Seguro Agrícola<sup>16</sup>, a Política e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária<sup>17</sup>, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica<sup>18</sup>, o PAA, o PNAE, a Política Nacional de Habitação Rural e proposições como a criação de um Conselho Nacional de Habitação Rural, de um Pronaf sistêmico que promova o desenvolvimento da agricultura familiar, bem como

<sup>15</sup> Criado pelo Decreto nº 5.996/2006, em conformidade com a Lei nº 11.326/2006, para as operações contratadas pelo Pronaf.

<sup>16</sup> Experiências de seguro agrícola datam desde a década de 1940 em diante, com iniciativas de leis estaduais de seguro contra granizo ou geada na viticultura e horticultura em São Paulo, ou na produção de arroz e fumo no Sul do Brasil. Um passo significativo foi a Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973, que instituiu o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), seguido da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 187, inciso V, que destaca o seguro agrícola como um instrumento de planejamento e execução da política agrícola. Na sequência surgiu a Lei nº 8.171/1991, que institui a política agrícola e o seguro agrícola (art. 56), alterada e complementada por diversas leis e decretos que buscam regulamentar o seguro agrícola, caracterizando que este é uma demanda histórica e recorrente das organizações da agricultura familiar. Buainaim e Vieira (2011) fazem amplo estudo sobre os desafios e potencialidades do seguro agrícola.

<sup>17</sup> Instituída pela Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

<sup>18</sup> Instituída pelo Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, seguida do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013/2015.

de um Plano Nacional de Convivência com o Semiárido brasileiro<sup>19</sup>, de uma legislação sanitária mais acessível e adequada à realidade dos agricultores familiares, entre outras questões que permanecem pendentes de respostas e marcos legais por parte de órgãos governamentais.

A leitura das pautas da Jornada Nacional de Luta pela Agricultura Familiar e Reforma Agrária possibilita uma ideia da abrangência de temas e de atores envolvidos nesse processo, entre os quais a Fetraf-Sul exerce um papel estratégico. No entanto, a análise empírica evidenciou que no cotidiano do plano operacional de suas ações e em sua estrutura organizativa a Federação tem priorizado as políticas de crédito e renda, seguidas da política habitacional para a agricultura familiar. As propostas voltadas à segurança alimentar e nutricional encontram-se diluídas, geralmente entre as políticas socioeconômicas e de organização da produção, que não requerem a mesma atenção em termos de estrutura sindical empenhada em sua organização e viabilização. As duas primeiras não só fazem parte estrutural da agenda da Fetraf-Sul como também se desdobram na criação de estruturas que lhes garantem as condições para a sua implementação, conforme se pode observar nas duas seções seguintes.

### 5.3 O CRÉDITO NA CENTRALIDADE DA AGENDA DA FETRAF-SUL

O acesso ao crédito e a geração de renda na agricultura familiar, ao lado das históricas políticas previdenciárias e das mais recentes políticas sociais, têm se constituído em questão basilar e de primeira grandeza na agenda política e na dinâmica organizativa da Fetraf-Sul. Nesta seção se descreve brevemente como a Federação incrementou a criação e o fortalecimento de organizações específicas em seu interior para responder sistematicamente às demandas de crédito para a agricultura familiar. Trata-se de uma estratégia política bem definida e consistente, reconhecida e amplamente citada pelas lideranças das três esferas da Fetraf. O mesmo já não ocorreu em relação à organização da produção, cujos desdobramentos foram distintos, o que justifica que o crédito tenha se constituído em agenda central do sindicalismo rural cutista na região Sul desde sua criação.

---

<sup>19</sup> A Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, pode ser um primeiro passo para um plano, também reivindicado pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA).

Apesar do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)<sup>20</sup> existir desde 1965, até a década de 1990 ele era seletivo, focado em agricultores consolidados, em alguns produtos, na agricultura patronal e operacionalizado por meio de um único agente financeiro, o Banco do Brasil<sup>21</sup>. “A gente viveu isso um longo período, até depois que nós já estávamos no sindicato, que os bancos escolhiam os agricultores que tinham condições e os pequenos não tinham vez. Essa era uma das faltas e era preciso chamar a organização e mobilização<sup>22</sup> dos agricultores.” (Liderança masculina da AF de Constantina 14). Ou seja, havia insuficiência de recursos e de linhas de crédito, mas, sobretudo, carência de agentes financeiros preparados para operacionalizá-lo de acordo com a realidade e as demandas dos agricultores familiares.

Decorrente das discussões e mobilizações sociais com ênfase nos repertórios organizacionais por crédito, com o foco no Pronaf, desenvolvidas pelos sindicatos cutistas de diferentes regiões do Sul do Brasil nasceu o Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol Baser)<sup>23</sup>, em 1995, com sede em Francisco Beltrão<sup>24</sup>. Em 1998 surgiram as primeiras cooperativas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, e em 2004, seguindo os princípios da descentralização e do crescimento horizontal, ambos os estados

<sup>20</sup> Instituído pela Lei nº 4.829/1965, complementado e alterado por meio de resoluções do Banco Central e por um Projeto de Lei apresentado em 2015 que tramita no Senado Federal.

<sup>21</sup> Nesse período propagou-se o ditado popular que o Banco do Brasil era “cemitério de colonos”, o que expressa a imagem que os agricultores familiares tinham em relação à principal instituição de crédito à época.

<sup>22</sup> “Outra luta foi a questão do crédito. Lembro de uma mobilização que a gente teve em 1987, no trevo da Rodovia em Sarandi. Naquela mobilização nós tínhamos mais ou menos umas 5 mil pessoas e foi largado aquele caminhão desgovernado sobre o povo e morreram três agricultores [Liro, Vitalvino e Roseli], bem no trevo. Aquele foi um momento forte da luta pelo crédito.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23). “Um caminhão da Transportadora Cavol, carregado de ferro, aparentemente desgovernado, arremeteu contra a barreira de tratores e caminhões feita pelos agricultores em Sarandi (RS), matando três pessoas e deixando mais de 15 feridos.” (CUT, 1987, p. 12).

<sup>23</sup> O embrião da Cresol surgiu de duas experiências: uma do Fundo de Crédito Rotativo, que desde 1989 era desenvolvido na região Sudoeste do Paraná, por meio de convênio entre a Misereor e a Assessorar, e gerido por um conselho de entidades populares, para financiar pequenos investimentos de diversos grupos informais de agricultores familiares da região (CRESOL BASER, 2015); no Oeste catarinense, em 1993, os agricultores familiares buscavam melhores condições de crédito e fundaram Cooperativas de Crédito Rural em Seara, Quilombo e Curitiba (CRESOL CENTRAL, 2015). Na sequência, em 1995, organizações da agricultura familiar vinculadas ao novo sindicalismo fundaram o Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol Baser), com o objetivo de estruturar um sistema alternativo de crédito com a participação das organizações da agricultura familiar. “Dois processos foram decisivos para a criação do Sistema Cresol. O primeiro é que as cooperativas de crédito criavam a possibilidade de reter e aplicar a renda agrícola no meio rural, fazendo com que os agricultores controlassem os recursos para a agricultura, orientando políticas públicas a favor de seus interesses, e ainda participar de programas oficiais de crédito, com o Programa de Valorização da Pequena Propriedade Rural (Provap), cujos recursos podiam ser repassados através de cooperativas de crédito, aplicando as sobras, que correspondiam aos lucros dos bancos, em programas de investimentos na forma de Fundos Rotativos e assim operar com custos menores e de forma menos burocrática. O segundo processo estava relacionado à Constituição Federal de 1988, que previa a participação do cooperativismo de crédito no Sistema Financeiro Nacional. Mas era preciso ainda muita luta para que entrasse em vigor uma nova regulamentação que tornasse efetiva a orientação constitucional em favor do cooperativismo.” (CRESOL BASER, 2015, p. 1).

<sup>24</sup> A Cresol Baser (2015) possui como filiais as cooperativas do Paraná, parte das cooperativas de Santa Catarina, com expansão para os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso e São Paulo.

constituíram a segunda cooperativa denominada Cresol Central<sup>25</sup>, com sede em Chapecó e ampla ramificação nos dois estados e interações em alguns estados do Nordeste brasileiro. Em 2014, em decorrência de disputas políticas em seu interior da Cresol Central, foi fundada a terceira, chamada de Central Cresol Sicoper<sup>26</sup>, com sede em Passo Fundo.

As três centrais se constituem nas bases da Fetraf-Sul, fazem parte do mesmo Sistema Cresol e integram a Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (Confesol), mas com administrações autônomas. As duas últimas disputam bases de representação dos agricultores familiares em municípios esparsos nas regiões de Santa Catarina e Rio Grande do Sul onde a Fetraf-Sul possui bases de atuação<sup>27</sup> e em outros municípios que possibilitam a penetração e instalação deste cooperativismo de crédito.

Para operacionalizar as políticas de crédito, sob o ponto de vista organizativo e das correspondentes estruturas físicas e de pessoal, as três centrais do Sistema Cresol e suas filiadas nos municípios possuem estruturas, muitas vezes, mais robustas que as da própria Fetraf-Sul e seus sindicatos. Mattei (2010) localiza os principais alcances e limites do Pronaf, os quais interagem estreitamente com as demandas e dilemas da Fetraf-Sul, do Sistema Cresol e da agricultura familiar de modo mais amplo.

**Quadro 4 - Principais avanços e limites do Pronaf - Período de 1996 a 2010**

AVANÇOS	LIMITES
Mecanismos de descentralização das políticas públicas que fortalecem as esferas regionais e locais (conselhos).	Não intervenção na mudança dos mecanismos geradores do padrão de desenvolvimento agrícola vigente para formas sustentáveis, mantendo um viés produtivista.
Gestão social da política com participação na tomada de decisões.	Os planos de desenvolvimento rural requeridos pelo programa aos municípios se limitam a viabilizar suas ações sem intervir nos rumos do desenvolvimento rural.
Articulação e sinergias entre os diferentes atores sociais envolvidos com o programa.	Fragilidade para ajudar a promover mudanças para além da esfera da agricultura, como por exemplo, na estrutura agrária, social e política dominante na esfera local.
Expansão do programa para todos os municípios do país ampliando o número dos que o acessam.	A questão ambiental aparece mais como retórica do que propriamente como um espaço necessário de ações planejadas de um modelo sustentável.
Expansão da produção e da produtividade agropecuária nos estabelecimentos	As ações na área financeira continuam restritas ao sistema de crédito rural, inibindo a emergência de um sistema de finanças de proximidade.

<sup>25</sup> A Cresol Central SC/RS (2015) tem atuação em cerca de 500 municípios do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, com 61 cooperativas singulares filiadas, 121 postos de atendimento e 8 bases regionais de serviços.

<sup>26</sup> A Central Cresol Sicoper é constituída por 3 bases regionais de serviços, 27 cooperativas singulares e 57 postos de atendimento, com aproximadamente 75 mil associados no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Pernambuco (CRESOL SICOPER, 2015).

<sup>27</sup> A cisão na Cresol traz consequências de várias ordens para as duas centrais e, sobretudo, para a Fetraf-Sul, de cujos efeitos ainda não se tem o alcance. As mesmas não serão aqui analisadas por não ser este o foco da pesquisa, mas justificariam estudos específicos pelas suas repercussões no interior das bases do novo sindicalismo e do cooperativismo de crédito a ele filiado, cuja fragmentação pode indicar para desdobramentos, ainda imprevisíveis, que fortaleçam tendências de autonomização também em relação ao sindicalismo cutista que abriga as diferentes visões e práticas de cooperativismo de crédito.

AVANÇOS	LIMITES
familiares.	
Expansão do volume líquido de crédito rural.	Crédito rural concentrado com distribuição regional de forma desigual.
Impactos positivos no ambiente socioeconômico local.	Priorização do crédito para custeio em detrimento dos recursos para investimento nas unidades familiares.
Melhorias das condições sociais dos agricultores familiares.	O modelo de financiamento induz à especialização da produção agropecuária na agricultura familiar.
Ampliação da conscientização dos agricultores familiares.	Precária participação social na definição e gestão da política, burocratizando os espaços institucionais.

Fonte: Mattei (2010), organizado pelo autor.

A ampliação das estruturas creditícias vem junto com o alargamento das demandas e modalidades relacionadas ao crédito (BIANCHINI, 2015)<sup>28</sup>. A partir de 2005, a Federação insiste na importância do aumento do volume de crédito, inclusive mediante a criação de um Pronaf sistêmico, que se transforme em um programa que impulse a agricultura familiar na perspectiva do desenvolvimento rural como política pública permanente. A Fetraf-Sul articula o crédito com a garantia de preços<sup>29</sup> e o seguro<sup>30</sup> para a produção da agricultura familiar, e propõe que o Estado transforme o seguro da agricultura familiar em programa de garantia de renda, com alteração de critérios de cálculo, tendo por base o capital aplicado e não o capital financiado, para ampliar a segurança dos agricultores e não só do agente financiador. Conforme uma liderança do cooperativismo de crédito, o Pronaf precisa ser qualificado para viabilizar a diversidade da agricultura familiar de modo mais amplo:

<sup>28</sup> Bianchini (2015) faz uma reconstrução histórica do Pronaf de 1995 a 2015, mostra sua ampliação, seus avanços e desafios como um dos mais amplos programas de política públicas no Brasil.

<sup>29</sup> O Decreto nº 5.996/2006 rege: “Art. 1º Fica instituído o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF nas operações contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. Art. 2º O PGPAF tem por objetivo assegurar a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares financiados pelo Pronaf por ocasião da amortização ou da liquidação de suas operações de crédito junto aos agentes financeiros. § 1º A garantia consiste na concessão de bônus de desconto representativo do diferencial entre os preços de garantia definidos anualmente e os preços de comercialização praticados no período que antecede a amortização ou liquidação do financiamento. § 2º O preço de garantia de que trata o art. 3º, § 3º, inciso II, alínea “d”, será definido com base no custo de produção variável de cada produto, apurado conforme metodologia definida pelo Comitê Gestor do PGPAF, acrescido ou decrescido de uma variação de até dez por cento, não podendo ser inferior ao preço mínimo do referido produto, definido anualmente pelo Governo Federal.” (BRASIL, 2006, art. 1º e 2º).

<sup>30</sup> A Lei nº 8.171/1991, que instituiu a política agrícola menciona em seu art. 56 que o seguro agrícola é destinado a: “I - cobrir prejuízos decorrentes de sinistros que atinjam bens fixos e semifixos ou semoventes; II - cobrir prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças e outros que atinjam plantações.” (BRASIL, 1991, art. 56). E a Lei do Proagro, nº 8171/2009, baseada em proposta oriunda dos movimentos e organizações sociais, entre eles a Fetraf, incluiu o Seguro de renda, nestes termos: “Art. 65A - Será operado, no âmbito do Proagro, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar - Proagro Mais, que assegurará ao agricultor familiar, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional: I - a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio ou de parcelas de investimento, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações; II - a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor em custeio ou em investimento rural, quando ocorrerem perdas em virtude dos eventos citados no inciso I; III - a garantia de renda mínima da produção agropecuária vinculada ao custeio rural.” (BRASIL, 2009, art. 65a).

A questão do crédito, sem dúvida nenhuma foi importante. Graças ao Pronaf se conseguiu manter um grande número de agricultores no meio rural. Porém, nós perdemos um pouco deste cenário e eu não saberia dizer como que poderia ser feito isso, porque a gente vê que alguns que estão se sobressaindo em cima disso, mas grande parte não consegue dar a volta e se viabilizar. O Pronaf trouxe o Proagro e seguros, mas é bastante limitado e fica mais na segurança do banco que está financiando do que propriamente na segurança para o agricultor, o que pode mudar a partir de 2015 com a nova fórmula de cálculos. Então, eu acharia que isso precisaria ser mais elaborado pelo Sindicato, porque há alguns anos atrás ele tinha bandeiras fortes como a previdência, aposentadoria, depois focou bastante no crédito, crédito fundiário e habitação (Liderança masculina da Cresol Constantina 22).

Com relação ao crédito fundiário, o governo federal criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)<sup>31</sup>, resultante de negociações procedidas nos Gritos da Terra Brasil e nas Jornadas de Lutas da Agricultura Familiar. Inclusive, uma modalidade, denominada de “Nossa Primeira Terra”<sup>32</sup> destina-se a jovens de 18 a 28 anos. Em Constantina 235 famílias acessaram à terra por meio desta modalidade de crédito. Nos primeiros anos do governo Lula a reforma agrária<sup>33</sup> e este Programa foram impulsionados, com ênfase na qualificação dos assentamentos e na melhoria das condições para a produção, mas a partir de seu segundo mandato ambos perderam força no interior do governo e em meio às organizações sociais. Apesar da Fetraf-Sul ter exercido incidência na criação do Programa de Crédito Fundiário, o mesmo ocupa pouco espaço em sua agenda e exerce relevância relativa na viabilização do acesso à terra aos jovens e às famílias rurais pobres que integram a Fetraf-Sul. Além das estruturas de suporte operacional ao Programa serem frágeis, este constitui o que Giugni e Passy (1998) chamam de tema com baixo interesse de cooperação, porque não gera consensos sobre sua relevância social e política no interior do governo e da própria Fetraf-Sul.

O crédito agrícola está vinculado ao seguro, à assistência técnica, à garantia de preços e à comercialização, enquanto políticas de sustentação da agricultura familiar. Entretanto,

---

<sup>31</sup> A Fetraf-Sul realizou seu 3º Seminário Nacional da Agricultura Familiar, em Concórdia - SC, no dia 25 de julho de 2003, com cerca de 10 mil jovens, agricultores e agricultoras familiares. O evento contou, pela primeira vez depois de eleito, com a presença do Presidente Lula. Além dele apresentar a cartilha do Pronaf, também anunciou a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário da Reforma Agrária, que substituiu o Programa Banco da Terra, sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>32</sup> Em 2002 a Fetraf-Sul realizou o 1º Encontro da Juventude Rural, em Xanxerê, Santa Catarina. Entre as propostas de políticas públicas para a juventude rural consta a necessidade de um “Programa Nossa Primeira Terra”, que no ano seguinte foi adotado pelo governo federal com o mesmo nome (FETRAF-SUL, 2003).

<sup>33</sup> Desde 1950 no Brasil houve algumas oportunidades políticas de realização de uma reforma agrária massiva, mas que se poderia dizer que foram oportunidades perdidas ou interrompidas: no início da década de 1960, interrompida pelo golpe militar; em 1985, com a introdução do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, obstruído pelos setores reacionários rurais e no interior do governo Sarney; no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), arrefecida pela crise econômica dos anos seguintes; e no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), mas que recuou a partir de seu segundo mandato e não foi priorizada no governo Dilma, com a principal justificativa de qualificar os assentamentos e a infraestrutura para a viabilização das famílias rurais.



destaca-se a necessidade da criação de novos arranjos que articulem diferentes dimensões como a assistência técnica, a agroecologia, produção de alimentos<sup>34</sup> e comercialização, que contribuam para a superação da lógica que favorece a monocultura que ainda prevalece na maioria das linhas de crédito. Quando se criou o Pronaf, “[...] a pauta era ter e liberar o dinheiro, hoje se tem o dinheiro, mas a discussão é onde se vai colocar o crédito, como se interliga com programas como o PNAE e uma série de outras políticas, o que é um nível de elaboração e uma pauta mais complexa” (Gestor público na UFFS 24). Outra liderança destaca que “O Pronaf está fortalecendo a monocultura de grãos e se não for pensada uma nova política que tenha um diferencial, essa política de crédito que está aí vai excluir muita gente da produção de alimentos.” (Liderança masculina da AF de Constantina 08). Em Constantina, o aumento do volume de crédito executado pela Cresol<sup>35</sup> desde a criação do Pronaf (Tabela 2) não significa a contemplação equitativa da diversidade socioeconômica da agricultura familiar, nem a ampliação do número de contratos efetuados<sup>36</sup>.

**Tabela 2 - Recursos do Pronaf liberados pela Cresol Constantina  
- Período de 2001 a 2014**

ANO	PRONAF INVESTIMENTO R\$	PRONAF CUSTEIO R\$	TOTAL R\$
2001	305.000,00	814.538,00	1.119.138,00
2002	695.000,00	1.024.037,00	2.743.769,00
2003	750.000,00	2.045.659,00	2.795.659,00
2004	794.000,00	3.022.085,00	3.816.085,00
2005	1.221.269,00	4.850.285,00	6.071.554,00
2006	1.327.521,00	5.228.906,00	6.556.427,00
2007	1.965.000,00	7.990.675,00	9.955.675,00
2008	3.745.559,00	12.283.553,00	16.029.112,00
2009	12.456.420,00	14.046.666,00	26.503.086,00
2010	9.955.415,00	16.974.953,00	26.930.368,00
2011	7.550.410,00	15.670.380,00	23.220.790,00
2012	6.545.452,00	19.098.239,00	25.643.691,00
2013	10.910.752,00	20.047.360,00	30.958.112,00
2014	8.703.918,00	22.264.046,00	30.967.962,00

Fonte: Cresol Constantina (2001-2014), organizado pelo autor.

<sup>34</sup> “Lembro-me de uma ação que foi muito importante e não lembro o detalhe da Fetraf, mas ela estava presente. Foi quando, em 2005, o Consea articulou uma grande reunião no Palácio do Planalto com o Presidente Lula e com as organizações presentes. As pessoas foram e houve manifestação de vários movimentos que foram defender o PAA e a agroecologia. Aquilo foi uma coisa muito forte e marcou porque foi o momento da crise, ou a gente avançava ou travava.” (Gestor público federal 37).

<sup>35</sup> Segundo Kuhn (2004, p. 84), em 1998, quando nasceu a Cresol Constantina, cerca de 70% dos agricultores familiares do município não possuíam acesso aos bancos e, com isso, não conseguiam acessar o Pronaf. “O sistema Cresol surgiu na tentativa de operacionalizar o acesso destes agricultores a esses recursos.”

<sup>36</sup> Os recursos orçamentários destinados ao Pronaf passaram de R\$ 89 milhões em 1995/1996 para R\$ 2,5 bilhões em 2003/04, R\$ 10 bilhões em 2006/07 e R\$ 28,9 bilhões em 2015/16, de acordo com o Plano Safra 2015/16. No entanto, os recursos para o agronegócio somaram quatro vezes mais em 2015 e alcançaram R\$ 127 bilhões. Segundo o Banco Central do Brasil (2012), o valor médio de contratos do Pronaf iniciou com R\$ 1.200,00 em 1996, passou para R\$ 2.900,00 em 2006 e alcançou o patamar de R\$ 8.900,00 em 2012. No período os números de contratos efetuados inicialmente cresceram e depois se estabilizaram entre 1,5 e 1,8 milhão de contratos, e os agricultores familiares mais capitalizados têm ampliado seu acesso às diferentes linhas de crédito existentes.

A implantação do Pronaf também trouxe consigo a introdução de novas formas de gestão participativa e descentralizada das políticas públicas, mediante a participação dos agricultores familiares e de suas organizações nos conselhos de desenvolvimento rural, ou conselhos agropecuários, que se constituíram em espaços institucionais encarregados pelo planejamento e coordenação da execução dessas políticas nos municípios (SILVA; MORUZZI MARQUES, 2004; FAVARETO; DEMARCO, 2009). Em Constantina o Conselho Municipal Agropecuário tem exercido um papel importante, mas com baixa capacidade de proposição e incidência na mudança de rumos da política de crédito, prevalentemente baseada no favorecimento da monocultura e da produção de grãos.

Alterar a matriz que embasa o modelo de crédito é tarefa difícil para o sindicalismo e para o governo. Segundo um gestor público federal (48), essa questão está intimamente ligada à própria gênese do sindicalismo, que liderou um movimento forte pela criação do Pronaf, desdobrando-se na criação de “um braço financeiro e econômico”, a Cresol, que se articula para operacionalizar o crédito de forma mais acessível e próxima da realidade da agricultura familiar, com as vantagens e os limites inerentes à escolha de constituir estruturas por dentro dos instrumentos oficiais do sindicalismo e do sistema de crédito. Assim:

Eu acho que a opção da Fetraf, de se construir de forma diferenciada, mas por dentro dos instrumentos conservadores, foi o que acabou fortalecendo, na minha visão, a opção pelo crédito como central em sua agenda. Ou seja, eles tiveram uma enorme capacidade de construir a Cresol e fizeram dela uma forma extremamente significativa para acessar o crédito se for comparada com outras organizações e com outras regiões onde não existe este tipo de organização. Então, eu acho que isso vem de uma concepção que foi construída e consolidada com a esperança de que o crédito sempre foi, talvez junto com a previdência social, um dos principais elementos da viabilização da produção e de acesso ao mercado (Gestor público federal 48).

Por vias distintas e com intenso investimento político-organizativo do sindicalismo cutista ao longo de sua trajetória, o crédito consolidou-se na centralidade de sua agenda e de sua estrutura organizativa, junto com a expansão da Fetraf-Sul e a criação do Sistema Cresol com suas ramificações nos três estados da região Sul. Na perspectiva de Giugni e Passy (1998), o expressivo crescimento e o significado desta política pública para as organizações integrantes da Fetraf-Sul podem ser compreendidos como expressão de um Estado mais propenso a cooperar com atores sociais cujos repertórios se assemelham aos seus. Assim, organizações de crédito, como as da Fetraf-Sul, com estruturas organizativas e administrativas semelhantes às do Estado são mais elegíveis à cooperação, além de apresentarem um elevado grau de formalização e profissionalização que contribui para assegurar estabilidade nas

transações efetuadas. A Fetraf-Sul habilidosamente construiu essas organizações e se apropriou de um conjunto de mecanismos e instrumentos que garantem o fortalecimento da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que propiciam certa estabilidade institucional ao sindicalismo cutista, que operacionaliza o crédito rural por meio do Sistema Cresol e a habitação rural através das cooperativas de habitação, conforme aborda a próxima seção.

#### 5.4 HABITAÇÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

A demanda por habitação adequada no espaço rural faz parte do desenvolvimento da agricultura familiar. No entanto, historicamente as políticas habitacionais eram voltadas ao atendimento de setores urbanos e apenas a partir do final da década de 1990 se constituíram em demandas articuladas pelas organizações e movimentos da agricultura familiar como parte das políticas sociais que propiciam qualidade de vida e favorecem a viabilização das famílias na agricultura familiar. Esta seção traz elementos que ajudam a compreender como a habitação rural passou a integrar as pautas do novo sindicalismo rural, de modo a constituir-se em um tema atualmente posicionado na sequência do crédito rural no interior da organização e de suas práticas sociais.

A experiência da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil com a política pública de habitação rural tem um histórico que começou com iniciativas localizadas, mas que se expandiram rapidamente pelas oportunidades que foram abertas nesse campo. Em 1999<sup>37</sup>, visando atender reivindicações de assentados da reforma agrária e agricultores familiares, o governo do Estado do Rio Grande do Sul instituiu o Programa Estadual de Habitação Rural (PHRRS), cuja execução se estendeu até o final de 2003. Segundo Bolter<sup>38</sup> (2013), sua operacionalização inovou a forma de conceber e implantar políticas públicas no meio rural, ao estimular o surgimento de organizações sociais específicas da agricultura familiar<sup>39</sup> para participarem da

---

<sup>37</sup> O governador Olívio Dutra (PT) foi eleito em 1998, com amplo apoio de organizações e movimentos sociais rurais e urbanos, com uma proposta de governo não só identificada como também construída com a participação de uma pluralidade desses movimentos e organizações. Ao iniciar seu governo, em 1999, criou o Gabinete da Reforma Agrária para ocupar-se com a questão agrária e, junto com ela, também a habitação, especialmente nos assentamentos. Disso originou-se um grupo de trabalho, com envolvimento das secretarias de Reforma Agrária e Habitação, movimentos e organizações sociais e UFRGS, gerando a proposta que veio a constituir-se em Programa Estadual de Habitação Rural (SEHAB, 2001).

<sup>38</sup> Bolter (2013) faz um estudo específico sobre a construção e cogestão do Programa Nacional de Habitação Rural operacionalizado pela Fetraf-Sul e suas ressonâncias no interior dessa organização, bem como seu significado no âmbito das políticas públicas para a agricultura familiar.

<sup>39</sup> As três principais representações da agricultura familiar no Estado criaram suas organizações específicas para se ocupar com a habitação rural. O MPA, com o Sistema de Cooperativa de Crédito Rural (Crehnor), que já havia se estruturado desde 1996 para trabalhar com a operacionalização do crédito rural, iniciou a operacionalização de programas de habitação rural e, atualmente, também presta serviços na construção e

construção das regras, do desenvolvimento e da implementação de programas habitacionais em parceria com os governos.

Entre as organizações pioneiras envolvidas, em sua origem encontram-se os sindicatos de Sarandi e Constantina, que em 2001 fundaram a Cooperativa de Habitação Rural da Agricultura Familiar (Cooperhaf), vinculada ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Sarandi - RS<sup>40</sup>, que já integrava a Fetraf-Sul. Segundo sindicalistas empenhados em sua fundação:

A criação da Cooperhaf, em 2001, foi uma importante ferramenta para se chegar no governo do Estado com uma proposta de política de habitação, que hoje é nacional. A Cooperhaf foi fundada no porão do sindicato de Sarandi e hoje é nacional. Somos sócios fundadores dessa cooperativa e hoje ela realiza o sonho de milhares de famílias no sentido de reforma de casa e construção de casa nova. Isso eleva a autoestima da família rural, ainda mais agora com o projeto “Caprichando a Morada”, com a questão da sustentabilidade, com pomar e horta (Liderança masculina da Cresol Constantina 22).

A habitação foi uma extensão da nossa política de sustentabilidade e o atendimento de uma demanda. Nós tínhamos crédito para qualquer coisa relacionada à produção, menos para a habitação. Nós entramos nos programas de habitação no governo de Olívio Dutra, nos anos 2000 e, naquele período, criamos a Cooperhaf nos municípios de Constantina e Sarandi. Nós colocávamos a habitação como reforma de casas e devolvíamos 80% dos recursos captados. Em 2003, quando o Olívio assumiu o Ministério das Cidades, ocorreu o primeiro leilão público de casas e as cooperativas de crédito puderam se credenciar com o aval do Banco Central para disputar essas ofertas públicas de casas. Naquela época a Cresol Baser e a Credinorte ganharam as primeiras casas. Foi assim que começamos o programa de habitação. Eu fiz parte de 2004 a 2008 de um grupo de discussão sobre o programa de habitação, representando o Sistema Cresol. Mas como tínhamos criado a Cooperhaf, nós enquanto Cresol potencializamos o ramo do crédito e a Cooperhaf ficou responsável pelo programa de habitação. Nós ganhávamos as casas em nome da Cresol, mas quem executava e acompanhava o projeto era a Cooperhaf. E ainda hoje, 80% das habitações que a Cresol faz são em parceria com a Cooperhaf (Liderança masculina da AF de Constantina 01).

A partir de 2003 o governo federal passou a priorizar a política habitacional para a população de baixa renda no meio rural. Entre os fatores que contribuíram para que tais políticas adentrassem na agenda do governo, três foram determinantes. O primeiro é que o Presidente Lula, por ocasião da Caravana da Agricultura Familiar, havia visto e ouvido dos próprios agricultores familiares a premente necessidade do governo implantar um programa nacional de habitação rural (FETRAF-SUL, 2001b). O segundo aspecto reside na experiência acumulada pelos movimentos e organizações sociais da agricultura familiar na construção e cogestão do programa de habitação rural no Rio Grande do Sul nos anos anteriores. E,

---

reforma de habitações; vinculada à Fetraf-Sul, em 2001 foi criada a Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (Cooperhaf), especificamente para operacionalizar programas públicos de habitação rural; e em 2002 a Fetag criou a Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar (Cohaf), para atender os associados dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de sua base social.

<sup>40</sup> Em 2015 funcionava como Cooperhaf-RS, filial da Cooperhaf.

finalmente, o terceiro foi a criação do Ministério das Cidades e a nomeação de ministros<sup>41</sup> deste Ministério e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com a incumbência de implementar políticas habitacionais articuladas com o desenvolvimento rural no território nacional (COOPERHAF, 2008a; 2008b).

Tais fatores contribuíram para oportunizar a criação das bases de uma cooperação que viria a tornar-se promissora entre o Estado e a Fetraf-Sul em torno da habitação rural. Cabe ressaltar que ela foi facilitada pela presença de aliados no governo que abriram espaços de diálogo sobre a construção e a posterior execução da política habitacional para a agricultura familiar. Isso sublinha, de forma clara, o alcance estratégico de uma situação de cooperação do tipo de formulação de políticas públicas, oriunda da força e da presença de atores provenientes das organizações sociais nas estruturas do Estado.

Ainda em 2003 o governo federal adotou o Programa de Habitação Rural<sup>42</sup> para promover o acesso à habitação às famílias rurais que até então eram alijadas deste direito. Desde sua concepção, o Programa que inicialmente ficou vinculado ao Programa Nacional de Habitação, sob a égide da Caixa Econômica Federal (Caixa), previa que sua operacionalização pudesse ser realizada em parceria com organizações associativas e representativas dos segmentos envolvidos, cadastradas na Caixa Econômica Federal. Ao longo do tempo o Programa foi aperfeiçoado com a participação das entidades da agricultura familiar, especialmente no que se refere às condições de acesso e formas de operacionalização, vindo a ser transformado em Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), em 2009, vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Seu objetivo é subsidiar a construção de unidades habitacionais aos agricultores familiares e trabalhadores rurais de todo país, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União<sup>43</sup>.

Em seu 2º Congresso a Fetraf-Sul alargou sua compreensão sobre este tema ao afirmar que a moradia é um direito humano que deve ser reconhecido, protegido e efetivado por meio de políticas públicas específicas, cujo descumprimento significa uma violação dos direitos

---

<sup>41</sup> Olívio Dutra, Ex-Governador do Rio Grande do Sul, de 1999-2002, assumiu o recém-criado Ministério das Cidades e Miguel Rosseto, Ex-Vice-Governador do mesmo Estado no mesmo período, assumiu o MDA, o que facilitou as negociações porque as organizações da agricultura familiar já possuíam canais abertos de diálogo com ambos os ministros desde a experiência implantada no Rio Grande do Sul. Ao assumir os ministérios, ambos os ministros e alguns representantes das organizações que haviam participado da experiência do programa piloto no Rio Grande do Sul passaram a integrar o grupo de trabalho que elaborou a proposta de programa nacional de habitação rural adotada pelo governo federal.

<sup>42</sup> Citado pelo então coordenador geral da Fetraf-Sul como exemplo de construção de “[...] um espaço de unidade que nós não temos em nenhuma outra rede. Impressionante isso. Senta a Contag, a Fetraf e a Via Campesina com as suas representações e geram o programa, que é resultado dessa construção, de uma mesa informal e se criou a condição de se criar um Programa Nacional de Habitação para a Agricultura Familiar, até com uma superintendência específica na Caixa para cuidar disso.” (Deputado da AF no RS 34).

<sup>43</sup> Criado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

humanos. A moradia é um direito universal do cidadão e um dever do Estado, que não se reduz à construção de unidades habitacionais, mas à viabilização de espaços habitáveis que garantam aos agricultores familiares o acesso aos bens e serviços públicos essenciais. A moradia digna é entendida como uma forma de valorizar e proporcionar qualidade de vida, além de estimular os agricultores na produção de alimentos para o campo e a cidade (FETRAF-SUL, 2007).

Em poucos anos de envolvimento na política habitacional a Fetraf-Sul percebeu que aí se abria um campo de oportunidades para sua expansão. Impulsionada pela experiência exitosa de execução de ações de habitação rural no Rio Grande do Sul, a Cooperhaf ampliou sua área de abrangência e passou a operar programas habitacionais em toda base social da Fetraf-Sul, com filiais nos três estados do Sul e sede central em Chapecó. Seguindo a lógica de expansão adotada pela Fetraf-Sul, a partir de 2006 a Cooperativa expandiu sua atuação para além do Sul<sup>44</sup>, constituindo filiais em outros 10 estados, que em 2010 passaram a se tornar cooperativas autônomas<sup>45</sup> vinculadas à Fetraf-Brasil (COOPERHAF, 2015).

A Fetraf-Sul iniciou, por meio da Cooperhaf, a trabalhar com iniciativas habitacionais localizadas em poucos municípios do Rio Grande do Sul com o projeto Pró-Comunidade. Logo ampliou a execução de projetos dessa natureza para a região Sul com recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). No entanto, em seus primeiros anos, até 2009, esses programas foram executados com poucos recursos oriundos de fontes diversas<sup>46</sup> até serem consolidados como política pública instituída por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A tabela 3 mostra a evolução do número de contratos habitacionais assinados e executados na região Sul desde sua implantação.

---

<sup>44</sup> A Cooperhaf possui programas habitacionais em execução em 53 municípios do Paraná, 92 municípios de Santa Catarina e 95 municípios do Rio Grande do Sul (COOPERHAF, 2015).

<sup>45</sup> Além da Cooperhaf com suas filiais nos três estados do Sul, os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Bahia, Piauí, Minas Gerais, Alagoas e Ceará já possuem suas cooperativas habitacionais constituídas. Nos estados do Rio Grande do Norte e Maranhão há trabalhos com habitação rural por meio das próprias federações, sindicatos, associações ou em parceria com institutos. Todas seguem as diretrizes e orientações políticas da Fetraf-Brasil.

<sup>46</sup> Nos primeiros anos de execução de programas habitacionais os recursos eram oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do Programa de Subsídio Habitacional e do Fundo de Desenvolvimento Social. A partir de 2009 todos foram consolidados no PNHR com dotação orçamentária específica.

**Tabela 3 - Contratos habitacionais rurais executados pela Cooperhaf na região Sul do Brasil  
- Período de 2001 a 2015**

<b>PROGRAMAS HABITACIONAIS</b>	<b>ANO</b>	<b>PR</b>	<b>RS</b>	<b>SC</b>	<b>TOTAL</b>
Pró-Comunidade	2001	0	378	0	378
PSH	2004/2005/2006	424	708	1668	2800
FGTS	2004/2005	50	1140	246	1436
FDS	2005/2006	331	328	204	863
FGTS	2006	1196	799	1814	3809
FGTS	2007	951	712	1166	2829
PSH	2007	393	413	844	1650
PSH	2008	861	1229	799	2889
FGTS	2008/2009	564	1505	1331	3400
PSH	2009	100	551	570	1221
PNHR	2010	257	194	207	658
PNHR	2011	552	679	967	2198
PNHR	2012	942	1169	872	2983
PNHR	2013	1887	957	1753	4597
PNHR	2014	690	505	599	1794
PNHR	2015 (até 31/07)	321	212	246	779
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>9.519</b>	<b>11.479</b>	<b>13.286</b>	<b>34.284</b>

Fonte: Cooperhaf (2015), organizado pelo autor.

A execução deste expressivo volume de contratos habitacionais pela Cooperhaf evidencia o que Giugni e Passy (1998) chamam de delegação de atribuições por parte do Estado para a Cooperhaf. O primeiro se desincumbe de parte de suas atribuições públicas, tidas até então como de sua exclusiva responsabilidade. Já, a Cooperhaf, habilidosamente, assume tais atribuições e demonstra sua capacidade de agência no exercício da cogestão da política habitacional. Na acepção de Fligstein (2009), ela se transforma em um ator estratégico no interior da própria Fetraf, na relação com as demais cooperativas que executam essa política e, acima de tudo, alcança reconhecimento político e técnico junto aos órgãos públicos encarregados pela operacionalização da política habitacional no Brasil.

Esta análise permite apresentar mais uma questão importante da proposta de extensão teórica, a saber, que a cooperação por formulação tende a englobar os demais tipos de cooperação listados por Giugni e Passy (1998), tanto a consulta, quanto a integração e a delegação. Isso desemboca em uma situação em que as próprias organizações da Fetraf-Sul que formulam as políticas públicas de habitação passam a executá-las junto à categoria.

No período que antecedeu à institucionalização do PNHR, a Cooperhaf executou um expressivo número de contratos habitacionais fora da região Sul, como parte de sua estratégia de expansão definida pelo 2º Congresso da Fetraf-Sul, realizado em 2007. Tal expansão se explica, por um lado, porque as iniciativas de organização de cooperativas habitacionais ainda eram incipientes em vários estados com alta demanda habitacional rural, mas também porque a Fetraf tinha interesse de ampliar suas bases de representação sindical nessas regiões, de tal forma que a organização em torno da habitação potencializou a estratégia de ampliação das bases sindicais da Fetraf-Brasil, especialmente no Nordeste e na Amazônia brasileira.

O período de criação do PNHR coincidiu com o a redefinição da Fetraf, de fortalecer suas federações e as cooperativas habitacionais nos estados. Desse modo, a Cooperhaf passou a delimitar sua ação exclusivamente no Sul do país. No entanto, além dela executar 12.647 contratos habitacionais na região Sul no período de 2007 a 2010, também executou 9.883 contratos nas demais regiões do país antes de reduzir seu raio de abrangência geográfica, conforme se pode verificar na tabela 4.

**Tabela 4 - Contratos habitacionais executados fora da região Sul do Brasil  
- Período de 2007 a 2010**

<b>PROGRAMAS HABITACIONAIS</b>	<b>ANO</b>	<b>BA</b>	<b>CE</b>	<b>MA</b>	<b>MS</b>	<b>MG</b>	<b>PA</b>	<b>PE</b>	<b>PI</b>	<b>RN</b>	<b>SP</b>	<b>TOTAL</b>
PSH	2007	193	239	155	117	157	61	0	0	198	31	1151
PSH	2008	2448	659		1057	115	363	281	256	428	76	5683
FGTS	2008/2009	43	212		189	118	657	98	243	228	470	2258
PSH	2009	391										391
PNHR	2010	200							150			350
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>3.275</b>	<b>1.110</b>	<b>155</b>	<b>1.363</b>	<b>390</b>	<b>1.081</b>	<b>379</b>	<b>649</b>	<b>854</b>	<b>577</b>	<b>9.833</b>

Fonte: Cooperhaf (2015), organizado pelo autor.

Os resultados expressos no número de famílias que acessaram casas novas ou reformas habitacionais, somados aos avanços qualitativos na organização sociopolítica e na melhoria da qualidade de vida alcançada pelas famílias, mostra que o investimento na política pública de habitação rural é um instrumento que contribui para a viabilização da agricultura familiar. A ação proativa da Cooperativa na construção e execução da política habitacional, em parceria com o governo federal, inclusive, foi reconhecida internacionalmente em 2009, quando a Cooperhaf conquistou o prêmio *World Habitat Awards*<sup>47</sup> - promovido pela organização

<sup>47</sup> O extrato da notícia do prêmio mostra o senso de pertencimento da Cooperhaf ao Sistema Fetraf. “O projeto ‘Caprichando a Morada’, desenvolvido pela Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar (Cooperhaf), com matriz em Chapecó (SC), em parceria com a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), com o Sistema de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol Central SC/RS) e sindicatos dos



britânica *Building and Social Housing Foundation*, ligada à Organização das Nações Unidas, que certifica as melhores práticas habitacionais no mundo. No mesmo ano ela também foi condecorada com o Prêmio da Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social, com o projeto “Caprichando a Morada”<sup>48</sup> (COOPERHAF, 2014).

As 34.284 moradias novas e/ou reformadas no universo do sindicalismo da Fetraf-Sul significam que, pelo menos, o dobro ou o triplo de pessoas galgaram o melhoramento de seu nível de vida junto com outras políticas públicas para a agricultura familiar em um universo de 72.382 pessoas associadas à Fetraf-Sul. Com entusiasmo, uma liderança da Cooperhaf discorre sobre o lugar e o significado que a política de habitação rural ocupa na agenda da Fetraf-Sul e sua contribuição para a viabilização da agricultura familiar:

Hoje a habitação é a principal política da Fetraf-Sul. O que os sindicatos mais fazem hoje é no campo da habitação, pois é o lugar onde a família irá viver, está ligado com a autoestima, saneamento e produção de alimentos. A conscientização da população quanto ao cuidado com a residência, com o saneamento básico de casa fomos nós que implantamos. Para a agricultura familiar a casa deve ser um lugar bom, bonito, agradável de estar e confortável. No passado buscava-se apenas implementação de política agrícola e quanto à residência deixava-se de lado. Essa mudança na maneira de pensar o modo de vida é um atrativo para o jovem querer continuar no campo. Hoje a preocupação nas reuniões e debates do sindicato, acho que 80% é a habitação (Liderança feminina da AF na Cooperhaf 30b).

Na direção da Fetraf-Sul a preocupação com a habitação não é tão intensa porque há a Cooperhaf com tal incumbência, cabendo-lhe ocupar-se com a definição das diretrizes estratégicas para serem operacionalizadas pela Cooperhaf. Nos sindicatos ampliam-se os recursos humanos e técnicos à medida que as demandas habitacionais ocupam maior espaço nas agendas. Em Constantina o tema ocupa amplo espaço na dinâmica organizativa e há dirigentes e técnicos do sindicato e da Cresol ocupadas com a implantação da política habitacional. Conforme uma agricultora familiar, “[...] hoje neste nosso interior você não vê mais casas velhas. Praticamente todas as famílias têm casas novas ou reformadas e isso se deve ao programa de habitação do Sindicato.” (Liderança da AF de Constantina 13). Outro dirigente fala: “Eu acredito que hoje de cada três casas no interior do nosso município duas possuem investimento público.” (Liderança masculina da AF de Constantina 01). Mesmo que

---

trabalhadores da agricultura familiar de todo o Brasil, conquistou o primeiro lugar no *World Habitat Awards 2008* (Prêmio Mundial Habitat). O resultado foi divulgado ontem (01/09/2009) pela *Building and Social Housing Foundation* - (Fundação Construção e Habitação Social), entidade promotora do concurso.” (COOPERHAF, 2014, p. 1). No Brasil o prêmio foi entregue à Cooperhaf no dia 28/06/2009, na solenidade de abertura do 2º Congresso Nacional da Fetraf-Brasil, em Luziânia - GO, com a presença do Presidente Lula, ministros e várias autoridades internacionais e nacionais.

<sup>48</sup> O projeto baseia-se na concepção de fortalecer a sustentabilidade integral da família na propriedade, que passa por: moradia, paisagismo, horta, pomar, produção para autoconsumo e elevação da autoestima, entre outros elementos.

os impactos não abranjam dois terços, mas já se aproximam da metade das 975 famílias residentes no meio rural. A tabela 5 mostra que já somam 379 casas novas e reformadas e, em 2015, outras 94 famílias aguardavam na lista de espera para acessar este direito.

**Tabela 5 - Contratos habitacionais rurais executados em Constantina  
- Período de 2001 a 2015**

<b>PROGRAMAS HABITACIONAIS</b>	<b>ANO</b>	<b>CASA NOVA</b>	<b>REFORMA</b>	<b>TOTAL</b>
Pró-Comunidade	2001	33	15	48
PSH	2004/2005/2006	20		20
FGTS	2004/2005			0
FDS	2005/2006			0
FGTS	2006		52	52
FGTS	2007		8	8
PSH	2007			0
PSH	2008		15	15
FGTS	2008/2009		13	13
PSH	2009	26	17	43
PNHR	2010			0
PNHR	2011	14		14
PNHR	2012	8	39	47
PNHR	2013	17	24	41
PNHR	2014	20	22	42
PNHR	2015 (até 31/07)	15	21	36
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>153</b>	<b>226</b>	<b>379</b>

Fonte: Cooperhaf e Sintraf Constantina (2015), organizado pelo autor.

Sobre o investimento da Fetraf-Sul, via a Cooperhaf, na habitação rural como agenda estratégica, cabe ainda destacar que a partir de 2011 a Cooperativa, considerando sua experiência nessa tecnologia social, sem mudar seu foco, passou a trabalhar com a habitação popular urbana, inclusive porque muitos agricultores familiares e/ou seus familiares residem em espaços e se tornam cada vez mais rurbanos. Um segundo aspecto relevante é que sua estratégia metodológica mantém o foco no acesso à habitação como um direito humano fundamental, mas a concebe como um componente estratégico de desenvolvimento rural e parte de um conjunto de condições favoráveis à reprodução social da agricultura familiar. As mesmas abrangem desde a dimensão produtiva para o sustento socioeconômico das famílias, passando pela promoção da diversificação da produção para o autoconsumo e a segurança

alimentar e nutricional, a sustentabilidade ambiental, o arranjo paisagístico e embelezamento da moradia e da propriedade, até a manutenção do tecido social e cultural das famílias e de suas comunidades como espaços bons para se viver e conviver.

## 5.5 INSERÇÃO DA FETRAF-SUL NO CAMPO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Desde seu nascimento o sindicalismo rural cutista possui vinculação orgânica com os temas atinentes à segurança alimentar e nutricional e à soberania alimentar, tanto na região Sul quanto em âmbito nacional. Por várias vias os agricultores familiares são tradicionalmente criativos e habilidosos na produção diversificada de alimentos para o autossustento e para a comercialização dos excedentes. Cabe aprofundar como a Fetraf-Sul se insere no campo da segurança alimentar e nutricional e qual é o lugar que este tema passa a ocupar em sua agenda política e organizativa ao longo das três últimas décadas. De um modo geral podem-se caracterizar dois momentos dessa inserção, sendo um primeiro em torno da construção de um projeto de desenvolvimento do qual a SAN faz parte e um segundo, mais voltado à sua participação em políticas e programas afetos à segurança alimentar e nutricional.

O primeiro momento, caracterizado como de construção de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS), já foi tratado no capítulo anterior, cabendo apenas fazer uma breve menção para localizar que a segurança alimentar e nutricional é implicitamente compreendida pela Fetraf como parte integrante desse Projeto. Em um contexto de derrocada do socialismo real na Europa e de derrota eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva para Fernando Collor de Mello, adentrou-se à década de 1990 com um governo de perfil neoliberal e em meio a crises econômicas e políticas que tiveram reflexos em várias direções, especialmente nos partidos, movimentos e organizações sociais que alimentavam sonhos e projetos políticos sociotransformadores.

O sindicalismo rural cutista foi fortemente afetado por tal situação e precisou ressignificar seus referenciais teóricos e práticos. Após intensos debates ele concluiu que deveria ultrapassar suas ações pontuais e formas organizativas locais e incidir em agendas de debate sobre o desenvolvimento de um modo mais amplo, com o apoio de diversos centros de assessoria<sup>49</sup> na construção desse PADRSS, conforme expressa um dirigente que viveu intensamente aquele período de elaborações:

---

<sup>49</sup> Entre os centros de assessoria que trabalharam nesta perspectiva estavam: Cetap, Deser, Camp, Ceap, Cepo, Capa, Assessoar, Rureco e outros.

Quando a gente se desafiou a produzir esse debate, acho que aí nós começamos a ter uma formulação, a ter uma proposição que se desdobrou em uma ação nacional. Nós fomos para dentro da Contag, disputamos essa visão e ganhamos o debate. Aí compreendemos que o papel do sindicato era de acumular forças para transformar o Estado, mas que também tínhamos uma tarefa estratégica de formular, debater, experimentar e fazer disputas no Estado, de ocupar os espaços institucionais, mas olhando para o acúmulo nesse projeto que nós estávamos pensando. Nós fomos acumulando outra visão de disputa de hegemonia, disputa de espaços e de fazer a defesa de uma visão diferente de sociedade. Ir implementando uma diferença no sindicato, na cooperativa, na vida da família do agricultor, na construção dos espaços parlamentares, nos espaços do Executivo, voltados para essa compreensão e essa visão. Eu acho que aí nós começamos, mesmo não tendo nome, mas acho que começamos a formular uma compreensão que, de certa forma, se formos juntar os princípios, a base teórica, como que se dá isso, a relação com o Estado, as políticas públicas, ali tem um pouco a origem da compreensão de uma visão de desenvolvimento sustentável, de uma relação diferenciada com o meio ambiente, de um enfrentamento do tema dos transgênicos, da defesa da agroecologia, de repensar a educação na perspectiva do jovem continuar vivendo no campo, de produzir produtos para o consumo interno e não só para exportação. Foi todo um debate, um questionamento da monocultura da soja, a gente fez essa discussão forte. Naquele momento eu acho que a gente deu a síntese de uma visão de país e de soberania nacional, e que também estava ali intrínseca a nossa compreensão de segurança alimentar e de soberania alimentar. Essa construção foi muito positiva, nos deu credibilidade e ainda hoje orienta as ações da Federação e dos nossos sindicatos (Deputado da AF no RS 34).

As referidas formulações trouxeram contribuições importantes das quais cabe mencionar uma tripla dimensão. Primeira, porque animaram e impulsionaram subjetivamente o sindicalismo rural cutista, seus aliados e apoiadores em torno de projetos estratégicos em tempos de crises de referências utópicas e práticas, despertando, inclusive, formulações que apontavam novos horizontes, como essa do PADRSS. Em segundo lugar, elas estimularam o surgimento de uma diversidade de organizações e articulações, para além das formas sindicais convencionais, dentre elas a Frente Sul da Agricultura Familiar, associações e cooperativas de crédito e de produção, sendo que algumas delas adentraram em múltiplas ações voltadas à organização da produção para o autoconsumo e a dinamização de circuitos locais de produção e comercialização.

No entanto, tais ações possuíam vínculos frágeis com as de caráter mais urbano e abrangente, como as deflagradas pela rede de comitês de Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida, e mesmo com iniciativas de políticas públicas empreendidas por programas nascentes, como o Comunidade Solidária, o Comunidade Ativa e o de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, que a partir de 1993 operacionalizaram iniciativas de enfrentamento à pobreza, à fome e à exclusão social, com algumas delas que buscavam incidir na alteração de suas causas, como a reforma agrária e os programas de transferência de renda.

Com relativa frequência tais programas e ações eram tidos como assistenciais e o sindicalismo mantinha-se reticente para interagir proativamente com os mesmos e extrair suas contribuições positivas. No seu meio prevalecia a compreensão que Giugni e Passy (1998) mencionam que em um Estado forte há margens estreitas para a cooperação mais efetiva deste com os movimentos e organizações sociais.

Finalmente, uma terceira contribuição oriunda das formulações em torno do PADRSS consiste na ampliação do poder de agência e da capacidade política e metodológica do sindicalismo moldar repertórios organizacionais e fazer lutas e mobilizações combinadas com negociações nos espaços institucionais. Esses instrumentos e políticas que foram sendo construídos, como parte da visão mais ampla de um projeto para o país, também ampliaram a credibilidade do sindicalismo no diálogo com a sociedade, a academia e o governo, ao mesmo tempo em que potencializaram a agricultura familiar. Porém, a ênfase dada pelo sindicalismo aos repertórios de confronto por mudanças macroestruturais naquele contexto sociopolítico, nos termos de Tilly e Tarrow (2007), talvez tenha sido um dos fatores que contribuíram para que iniciativas localizadas fossem timidamente compreendidas e assimiladas pelo mesmo, apesar de seu potencial de fortalecimento de ações mais diretas de enfrentamento da fome e da insegurança alimentar e nutricional em meio à acentuada pobreza rural e urbana.

O segundo momento se configura como o crescimento e consolidação da Fetraf-Sul junto com a construção das políticas públicas em geral e as de segurança alimentar e nutricional. O próprio lema sob o qual nasceu a Fetraf-Sul - “Agricultura familiar: as mãos que alimentam a nação” - reflete a força de seu núcleo identitário. Um dirigente descreve a autocompreensão e o papel da Federação como vocacionada à produção de alimentos:

A questão da SAN esteve sempre presente. A Fetraf vive de momentos. Num primeiro momento, quando a gente criou a Fetraf-Sul até nós formalizar a criação da Fetraf-Brasil, que foi em 2005, o debate se deu muito a partir do Sul. Acho que o Sul cumpriu um papel importantíssimo enquanto Fetraf-Sul, para colocar a Fetraf como uma entidade no contexto nacional. No Sul a gente sempre teve muito presente esse debate da SAN, levando em consideração que esse sempre foi o mote que a gente trabalhava, e trabalhamos até hoje, que é a vocação nossa de produzir alimentos. E, logo, produzir alimentos tem muito a ver com a questão da SAN, não só na perspectiva da quantidade de alimentos, mas no viés da qualidade, desde o debate da possibilidade de produzir um alimento mais saudável, mais sustentável, inclusive na relação com o meio ambiente. Então, essa coisa toda esteve muito presente no debate por esse viés, pela capacidade produtiva que a agricultura familiar tem para garantir a soberania e a segurança alimentar do nosso país (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Na visão de dirigentes é recorrente a afirmação de que ao discutir a organização da produção, agroindústrias, sucessão rural, educação no campo, crédito e assistência técnica,

tais temas têm a ver com a SAN. A Fetraf entende que um projeto amplo para o espaço rural precisa levar em consideração os diferentes papéis e funções que a agricultura familiar pode desempenhar na sociedade. Nesse sentido, a produção de alimentos é estratégica e a agricultura familiar deve ser a principal responsável pelo cumprimento dessa função<sup>50</sup> dentre outras, como contribuir para a ocupação desconcentrada do território, a preservação dos recursos naturais, do meio ambiente e da paisagem, a distribuição da renda, a geração de postos de trabalho, conhecimentos, espaços de convivência, cultura e lazer que qualificam a vida no espaço rural (FETRAF-SUL, 2003).

Com a ascensão de Lula à Presidência da República ampliaram-se as oportunidades de acesso às políticas públicas e a Fetraf passou a ver na implantação do então Programa Fome Zero uma forma de concretizar parte de sua estratégia traçada no PADRSS, fortalecendo a produção e abrindo novos canais de acesso a mercados para a agricultura familiar. Conseqüentemente, também cresceu a necessidade de buscar elementos teóricos que pudessem subsidiar sua inserção nos novos espaços das políticas emergentes. Um dirigente acentua que tal opção requereu a quebra de resistências e preconceções, ao mesmo tempo em que foi um processo de aprendizado e de apropriação teórico-prática, em um tempo cujo tema adquire novos contornos e possibilidades na sociedade e no interior da Federação:

Se olhar bem, os nossos debates e formulações tinham tudo a ver com SAN, mas ela não se explicitava, porque nós na época ainda não encarnava essa questão. Eu acho que após a eleição do Lula, e com todo o debate que foi feito, com o processo de construção do Consea e do Fome Zero, aí que nós fomos caindo, nós fomos provocados, nós fomos chamados. Acho que ali que nós despertamos para a necessidade de acumular novas sínteses, novas formulações, de trazer esse nosso conhecimento, essa nossa formulação, nossa vivência e nosso projeto para o debate da segurança alimentar. Eu vejo assim, as provocações posteriores, aí a gente foi conhecer o Dom Mauro Morelli, foi conhecer a equipe do Consea, o movimento nacional que temos pela SAN, o Fórum Brasileiro de SAN. Ali a gente foi se aproximando, aprendendo e foi “caindo a ficha”. Fomos nos dando conta que a luta que nós fazíamos pela sobrevivência da agricultura familiar tinha tudo a ver com a SAN. Eu diria assim, os processos de debates que foram feitos, que depois originaram as formulações das políticas, a nossa presença na construção das políticas, na organização do Consea e na formulação da Política Nacional de SAN, aí fomos nos dando conta que estávamos em uma construção muito maior que se imaginava (Deputado da AF no RS 34).

Ao “cair a ficha” e interagir com essa construção maior, a Fetraf começou a entender que se encontrava diante de uma grande oportunidade política e passou a se inserir na

---

<sup>50</sup> A divulgação dos dados do Censo Agropecuário 2006, no qual o IBGE (2006) pela primeira vez investigou a produção dos estabelecimentos da agricultura familiar, evidenciou que a mesma contribui com cerca de 70% dos principais alimentos que compõem a dieta alimentar brasileira, o que serviu de “alavanca” para organizações como a Fetraf e outras ressaltarem seu papel político e estratégico na produção e abastecimento alimentar das diferentes regiões brasileiras com alimentos saudáveis e de forma sustentável.

construção das políticas de SAN. Um marco significativo nessa trajetória foi a elaboração e adoção, pelo governo federal, do Plano Safra da Agricultura Familiar, em 2003, que nasceu de uma proposição e incorporou valiosa contribuição do Consea Nacional. Até então existia apenas o Plano Agrícola e Pecuário, conhecido como plano da agricultura patronal e do agronegócio, que enquadrava todos os agricultores sob as mesmas regras agrícolas.

O Plano Safra da Agricultura Familiar nasceu um tanto restrito a um “pacote” de crédito e gradualmente se tornou em uma espécie de “agenda” para o fortalecimento da agricultura familiar. Entre seus eixos estratégicos constava a adoção do Programa de Aquisição de Alimentos, construído de forma participativa e com seu *locus* no Consea, com a finalidade de fortalecer a produção e a comercialização da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, dinamizar a distribuição desses alimentos para a população em estado de insegurança alimentar e nutricional. A Fetraf-Sul, a Contag, a Via Campesina e outras entidades não só participaram de seu processo de construção, como também vislumbraram nele uma oportunidade de ampliar sua produção e abrir janelas de acesso a novos mercados para a produção alimentar diversificada, de acordo com as regras e modalidades do PAA. Vislumbra-se, aqui, a realização de um caso de cooperação por formulação de políticas públicas, com a consequente delegação das mesmas a movimentos e organizações sociais, dentre eles a Fetraf-Sul e suas filiadas, que intensificam sua interação com órgãos de Estado.

Uma das formas como essa discussão adentrou na agenda da Fetraf-Sul foi por meio de suas deliberações incrementadas a partir da metade da década de 1990, de dinamizar a organização da produção e agregar valor aos produtos, até então comercializados quase sem beneficiamento pelos agricultores familiares. Com o estímulo das políticas públicas de crédito e assistência técnica proliferaram-se iniciativas de organização econômica da agricultura familiar, tendo nas cooperativas, associações e agroindústrias familiares<sup>51</sup> uma estratégia para a sua expansão, em sua maior parte ligadas à produção, processamento e oferta de alimentos em escala local e regional.

---

<sup>51</sup> O governo de Olívio Dutra (1999-2002) implantou o Programa de Agroindústria Familiar do Estado do Rio Grande do Sul, “Sabor Gaúcho”, transformado em Política Estadual de Agroindústria Familiar, pela Lei Estadual nº 13.921, de 17 de janeiro de 2012, que alavancou o fomento às agroindústrias familiares. Segundo a Fetraf-Sul (2014), que faz parte do Comitê Gestor da Política Estadual de Agroindústria Familiar, em 2014 já havia 499 agroindústrias incluídas no Programa e cerca de 2 mil agroindústrias certificadas e prontas para serem incluídas. Para uma dirigente da Fetraf-Sul: “As agroindústrias familiares vão ao encontro do projeto que nós trabalhamos para o campo, o qual visa o desenvolvimento econômico e social, sustentável, oportunizando ao agricultor a agregação de renda, através de três fatores: produção, comercialização e industrialização das matérias-primas.” (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31). Iniciativas similares também foram implantadas no Paraná, no período do governo de Roberto Requião (2003-2010).

A Fetraf-Sul, por meio de suas organizações e sindicatos filiados, com apoio da Emater, da Epagri e de ONGs em vários municípios, passou a acessar recursos e operacionalizar políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional, de modo que a SAN galgou maior espaço em sua agenda, em boa medida, compreendida como sinônimo de Programa Fome Zero e PAA, posteriormente ampliada com a implantação do PNAE, na lógica das políticas de acesso à renda e abertura de oportunidades de mercado para a agricultura familiar. A Federação ressaltou junto às suas bases a importância do PAA e do PNAE para a dinamização da agricultura familiar, com a oferta de alimentos de qualidade e saudáveis à população, especialmente os agroindustrializados, por oferecerem facilidade operacional ao processo de abastecimento, incentivando a organização coletiva dos agricultores familiares para acessarem tais programas públicos. Desse modo:

O PAA representou um importante passo na criação de uma política de comercialização da agricultura familiar. Faz-se necessária a ampliação do programa, como ação estruturante de segurança alimentar, nutricional e de abastecimento, tendo sua integração com um conjunto mais abrangente de instrumentos, visando à melhoria das condições de acesso desse segmento aos diferentes mercados. Para tanto, é fundamental a ampliação dos recursos orçamentários e financeiros do programa, garantindo o fluxo contínuo das operações ao longo do ano e uma intervenção governamental eficaz na regulação dos preços dos produtos agrícolas (FETRAF-SUL, 2007, p. 71).

A oportunidade emergente ressoou no Congresso da Fetraf-Brasil, em 2005, o qual frisou que “[...] o PAA não somente consolida um processo que se mostrou correto, mas, sobretudo aponta a necessidade do enraizamento de uma semente que já começou a dar frutos, ‘consolidando a organização, fortalecendo a agricultura familiar e alimentando o Brasil.’” (FETRAF-BRASIL, 2005, p. 2). Na mesma ocasião os agricultores congressistas reafirmaram um elemento de identidade vinculado à produção de alimentos, que já vinha sendo trabalhado desde a fundação da Fetraf-Sul, ao adotarem o lema nacional: “Agricultura familiar: as mãos que alimentam a nação”. Trata-se da autoafirmação de uma categoria que chama para si um protagonismo na produção alimentar, não de qualquer jeito e a qualquer custo, mas que fortaleça formas solidárias e sustentáveis de toda cadeia alimentar. Dessa forma:

A Fetraf-Brasil, enquanto representante dos agricultores e agricultoras familiares brasileiros, tem como eixo a atuação na produção agroecológica, na permacultura, na agroindustrialização familiar, na comercialização e na socioeconomia solidária. Nesse sentido, se faz necessário construir uma estratégia de intervenção na organização da produção, considerando a clareza do seu papel na organização sindical e na organização econômica da agricultura familiar (FETRAF-BRASIL, 2005).



Quanto à organização da produção e sua relação com a SAN, várias definições e pautas da Fetraf-Sul convergem com sua importância para fortalecer as organizações econômicas da agricultura familiar e interconectar agricultores produtores e consumidores a partir de princípios solidários e sustentáveis nos circuitos de proximidade. Entre eles, iniciativas de estímulo à produção sustentável, sem o uso de transgênicos e agrotóxicos; a produção para o autossustento e produção leiteira para a geração de renda para as famílias rurais; e estratégias de reconversão produtiva de cadeias convencionais (ex: fumo e soja) e de estímulo à transição para a produção de base agroecológica são recorrentemente frisadas nas definições e orientações da Federação, como parte de uma produção alimentar sustentável e saudável para as famílias dos agricultores e a população em geral (FETRAF-SUL, 2007; FETRAF-BRASIL, 2013). Nesse viés, o PAA, especialmente por meio de suas modalidades<sup>52</sup> de compra direta e formação de estoque, foi recepcionado e estimulado como um programa de grande potencial para o fortalecimento da agricultura familiar.

Desde sua fundação, as pautas de reivindicações das Jornadas da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil contemplam discreta ou diretamente propostas relacionadas à SAN. Geralmente, de modo difuso, elas fazem parte do enunciado do bloco de questões pertinentes ao fortalecimento da organização socioeconômica e da comercialização da agricultura familiar. Todavia, a pauta unificada da região Sul com a Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar 2007/2008 apresentou uma novidade. Pela primeira e única vez o tema da SAN ocupou um item específico, com realce para quatro propostas:

Construir um programa de crédito com critérios para a produção de alimentos orientados para as necessidades nutricionais internas de mercado e de consumo próprio; reestabelecer a política de estoques reguladores, impedindo que as grandes empresas controlem os estoques, evitando o desabastecimento alimentar e as oscilações nos preços dos alimentos aos agricultores e aos consumidores; instituir fundos de conversão para a produção de alimentos para o consumo humano; e ter políticas para a ajuda alimentar a regiões internacionais em situação de crise (FETRAF-BRASIL, 2007, p. 7).

Em sua pauta de 2006/2007 a Fetraf-Sul frisa que “[...] a agricultura familiar adquiriu no último período relevância política, econômica e social [...] além de constituir bases importantes para pensar uma política nacional de segurança alimentar” (FETRAF-SUL, 2006,

---

<sup>52</sup> Operacionalizadas pela Conab, com recursos financeiros repassados diretamente para as cooperativas, associações e organizações da agricultura familiar executoras dos projetos. Estas, por sua vez, com o acompanhamento de um Grupo ou Comitê Gestor local, encaminhavam os alimentos às entidades socioassistenciais ou diretamente às famílias pobres consumidoras.

p. 3). Ainda que as propostas mantenham seu caráter econômico -, o que faz sentido desde um ponto de vista de proteção e geração de renda da agricultura familiar - apresentam certa novidade pela sua preocupação com a instauração de uma política pública de abastecimento alimentar para garantir a segurança alimentar e nutricional nacional e em sua dimensão internacional, que passou a receber maior atenção nos anos seguintes. No auge da crise do sistema alimentar, em 2009, a Fetraf-Brasil se pronunciou enfaticamente no Consea e em arenas de debates com o governo, manifestando sua capacidade de ofertar alimentos de qualidade e contribuir para fazer frente aos impactos da crise com uma agenda proativa.

Em 2009 a Fetraf-Brasil realizou seu 2º Congresso, com o lema “Consolidando a organização e fortalecendo a agricultura familiar para alimentar o Brasil.” A seguir, o 3º e o 4º Congressos da Fetraf-Sul, realizados em 2010 e 2013, respectivamente, realçaram no lema a “Agricultura familiar: alimento e vida para o Brasil.” Ao associar os alimentos ao cuidado da vida há preocupação com o aumento de doenças atribuídas às consequências do sistema agroalimentar desconectado das tradições e costumes alimentares locais. Desse modo, a Fetraf soma-se à crítica do Consea ao modelo agroalimentar hegemônico, baseado na monocultura de larga escala, na concentração fundiária, no uso intensivo de insumos químicos, agrotóxicos e na difusão de sementes transgênicas que não contribui para a soberania e segurança alimentar e nutricional da população. Pois, é um modelo que produz desequilíbrio e degradação ambiental, compromete a qualidade e a disponibilidade da água, acarreta a perda da fertilidade, a contaminação dos solos, afeta a saúde e a sociobiodiversidade (CONSEA, 2015). Na contracorrente, em meio às controvérsias de modelos praticados em suas próprias bases, a Fetraf faz ecoar a necessidade de a produção alimentar ampliar seu escopo para garantir um diferencial na qualidade da alimentação e da saúde dos agricultores familiares e dos consumidores, especialmente mediante o fortalecimento da transição para a produção de base agroecológica.

Um aprendizado significativo dos últimos anos é que a Fetraf começou a assimilar e explicitar em seu arcabouço teórico e repertório de ação, ainda que timidamente, que os alimentos e a água são um direito humano fundamental, inalienável e interdependente<sup>53</sup>. Igualmente passou a atentar para o que Lang, Barling e Caraher (2009) denominam de necessária interdependência entre políticas alimentares, questões ambientais e sociedade. Com tal posicionamento, alimenta e amplia sua visão de que a Federação surgiu para dinamizar o

---

<sup>53</sup> A Fetraf participou e sofreu influências positivas da massiva Campanha Nacional pela aprovação da Emenda Constitucional nº 64, coordenada pelo Consea Nacional, a Frente Parlamentar de SAN e o FBSSAN, que culminou com a aprovação, pelo Congresso Nacional, em 2010, da inclusão da alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, junto com os direitos sociais como educação, saúde, habitação e outros.

“[...] novo sindicalismo da agricultura familiar e construir um novo projeto de desenvolvimento, que visa a produção de alimentos para a subsistência, a soberania e a segurança alimentar no sentido de potencializar a produção de alimentos.” (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31). Nessa lógica, a mesma liderança interpreta que as políticas públicas são uma oportunidade política de fortalecimento da agricultura familiar e enfrentamento da pobreza na área rural<sup>54</sup>, considerando a segurança alimentar e nutricional e a questão ambiental<sup>55</sup> como temas centrais e estratégicos. O potencial da SAN vir a ser um tema de convergência de agendas é pontuado por uma conselheira do Consea:

O próprio entendimento do que é a SAN, para mim, é um tema nucleador de vários outros temas. Quando se coloca o alimento no centro do debate se articula um conjunto de questões que também ajudam a redefinir pautas. Então, isso é uma leitura que talvez a gente precisasse fazer um dia: em que medida o engajamento nessa causa pela soberania e SAN traz novos insumos para as pautas. É verdade que em certos aspectos trouxe, como a questão das sementes que ganhou outra dimensão política no Brasil, mas não sei até que ponto trouxe para a Fetraf e para a Via Campesina (Conselheira do Consea 39).

No interior da Fetraf-Sul há um relativo consenso de que a produção e o abastecimento alimentar e, de modo mais amplo a SAN, são centrais em sua estratégia de desenvolvimento. No entanto, por parte de gestores públicos e membros do Consea há percepções distintas e condicionais, que convergem que a SAN poderá se tornar uma agenda estratégica e aglutinadora de vários temas afetos à agricultura familiar desde que a Fetraf amplie sua priorização em termos de investimento político-institucional nessa direção.

A análise empírica evidenciou que o tema da organização da produção, ao qual a Fetraf-Sul vincula as questões correlatas à SAN, aparece em terceiro lugar em sua agenda política e estrutura organizativa, depois do crédito e da habitação rural. Entre as razões implicadas nessa ordem de priorização da SAN na agenda podem-se destacar algumas, sem necessariamente seguir uma ordem sequencial. A primeira é que a Fetraf e suas organizações filiadas investem pouco no alargamento de sua compreensão de SAN e do alcance das

<sup>54</sup> Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), um conjunto de políticas públicas implantadas, especialmente pelo MDS e o MDA, desde 2003, inicialmente para combater a fome e depois para a superação da miséria contribuiu para mudanças na vida da população rural brasileira. Entre 2002 e 2014, a extrema pobreza na área rural caiu 65,2%, passando de 21,8% para 7,6% e a pobreza reduziu em 58,7%, vindo de 49,0% para 20,2% (BRASIL, 2015a).

<sup>55</sup> Para um gestor público e ex-dirigente da Fetraf-Sul, o Pronaf resolveu o problema do crédito e hoje o centro da agenda não está mais no crédito, mas sim na comercialização, na criação de condições para a juventude permanecer no campo, na diversificação, em ampliar o foco para além da renda, na iniciação no mercado e na produção de qualidade. “Então, aqui entra tudo e vai se ligar diretamente a dois temas: segurança alimentar e a questão ambiental, que para mim hoje estariam no plano de fundo do debate sobre agricultura familiar.” (Gestor público na UFFS 24).

políticas e programas afins e, conseqüentemente, subestimam seu potencial gerador de mudanças na vida das famílias associadas, na organização e na sociedade. A segunda é que a Fetraf-Sul teve uma incisão, por vezes, mais pautada por suas organizações filiadas, que entendiam a importância do que representavam os programas de SAN no desenvolvimento local do que, propriamente, pela estrutura geral da Fetraf-Sul (Ex-Gestor público federal 48).

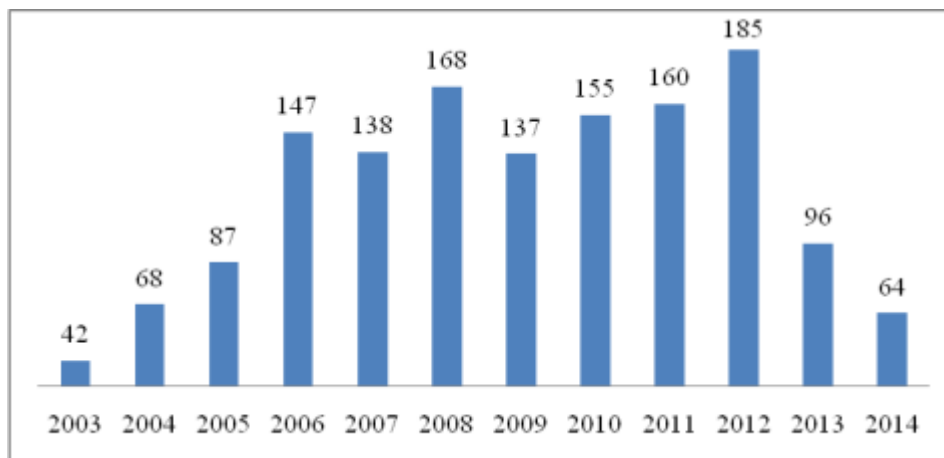
Uma terceira razão, que está associada à primeira, é que permanece uma concepção centrada no vocacionamento da agricultura familiar para a produção e oferta de alimentos, com estratégias e passos tímidos em relação à abertura de alternativas de mercado que ultrapassem as do mercado convencional. Enquanto algumas lideranças elevam o potencial de programas como o PAA e o PNAE; outras relativizam sua importância e apontam seus limites, baseadas em argumentos de que o volume por família e/ou organização é pouco significativo, especialmente aos agricultores consolidados, além de abranger poucas famílias (menos de 5%) e baixo volume de produção<sup>56</sup> na região Sul; e, finalmente, outras analisam o potencial desses programas como oportunidade imediata e para a introdução de agricultores e suas organizações em outros mercados, com a concepção de que os mercados institucionais sejam “escadas” de acesso a mercados diversificados a serem construídos, evitando dependências de uma única via de comercialização.

Em relação ao PAA, estudos de Thies (2015) evidenciam seu potencial em termos de envolvimento de agricultores familiares que forneceram produtos às diversas modalidades do programa no território brasileiro, conforme o gráfico 1. O autor destaca que a cobertura do programa, em 2009, alcançava 3,28% do total dos agricultores familiares brasileiros. Isso significa um percentual baixo ao se pensar em alternativas de mercados para o universo da agricultura familiar e corrobora as afirmações de lideranças de que ele abrange um percentual muito baixo de agricultores. Na região Sul esse índice era de 4,9%, no Sudeste 4,5%, no Nordeste 2,5% e no Norte e Centro-Oeste era de 2,1%.

---

<sup>56</sup> Estudos sobre agroindústrias familiares na região do Médio Alto Uruguai do Rio Grande do Sul (que abrange Constantina), mostram que “Os canais de comercialização e mercados encontrados foram as cadeias curtas ou vendas diretas agricultor-consumidor com 50,9% das vendas, sendo o circuito responsável por mais da metade das vendas das agroindústrias. Depois aparecem os pontos formais com 21,9%; cadeias longas de distribuição com 18,9%; vendas em eventos com 9,4%; programas institucionais com 4,7%; e vendas coletivas e em redes com 1,9%.” (GASOLLA, 2012, p. 258).

**Gráfico - 1 Número total de agricultores (milhares) no Brasil que entregaram produtos para o PAA entre os anos de 2003 e 2011 e dados parciais de 2012 a 2014**



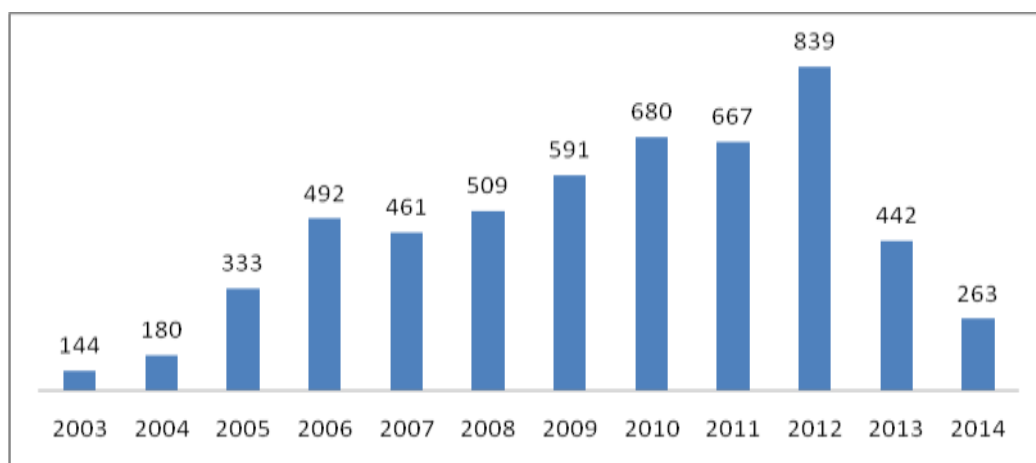
Fonte: Thies (2015, p. 84). Nota: Com base em MDS/SAGI/PAA data (2015).

Conforme Thies (2015), ao longo da série histórica houve um crescimento contínuo no investimento de recursos financeiros no programa de 2003 a 2012, seguido de um expressivo declínio nos últimos anos como mostra o gráfico 2. Cabe destacar que, apesar de sua relevância para a agricultura e a SAN no país, nenhum estado brasileiro adotou medidas de ampliação e/ou complementação de recursos estaduais para a implementação do PAA. No entanto, há municípios que criaram legislação específica para dar suporte ao PAA municipal<sup>57</sup>, em complementação ao programa nacional, especialmente para suprir períodos de vacância na renovação de projetos.

A distribuição relativa dos recursos, de 2003 a 2010, foi: Nordeste 50%, Sul 21%, Sudeste 21%, Norte 5% e Centro-Oeste 3%. Outra aspecto a ser considerado é que as modalidades de Compra Direta e Compra para Formação de Estoque gradualmente foram perdendo espaço para as modalidades de Compra com Doação Simultânea e Compras Institucionais, esta última introduzida em 2013.

<sup>57</sup> O município de Toledo, no Paraná, sancionou a Lei nº 133, de 21 de outubro de 2014, que institui o PAA Municipal com caráter de complementariedade ao PAA instituído pelo governo federal.

**Gráfico 2 - Valores aplicados pelo PAA (milhões de R\$) em todo Brasil entre os anos de 2003 e 2011 e dados parciais de 2012 a 2014**



Fonte: Thies (2015, p. 85). Nota: Com base em MDS/SAGI/PAA data, 2015.

Quanto ao PNAE, dados disponíveis desde 2011, quando o FNDE iniciou os registros das prestações de contas das prefeituras e secretarias estaduais de educação, mostram volumes consideráveis investidos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar na região Sul para o cumprimento da obrigação legal (mínimo de 30%), que podem não resolver os problemas de acesso a mercados, mas ajudam muito aos agricultores que acessam o programa.

**Tabela 6 - Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar na região Sul - Período de 2011 a 2013**

ESTADO	Repasso/aquisição R\$	2011	2012	2013
RS	Valor repasse	152.216.466,00	165.136.174,00	175.153.910,00
	Valor aquisição AF	21.421.016,94	28.982.986,66	47.552.413,23
PR	Valor repasse	155.584.212,00	164.785.156,00	186.828.306,00
	Valor aquisição AF	14.695.957,59	28.935.054,19	41.736.310,36
SC	Valor repasse	90.142.338,00	97.553.876,00	105.216.900,80
	Valor aquisição AF	12.492.735,04	18.103.319,01	20.848.019,57

Fonte: BRASIL/FNDE (2015c), organizado pelo autor.

Por mais que haja percepções diversas sobre a importância do PAA e do PNAE, posições como a que segue expressam a compreensão que prevalece na prática da Fetraf-Sul:

A minha opinião é que tanto o PAA como a alimentação escolar não são a política pública que irá resolver os problemas da agricultura familiar quanto à produção e outros limites que existem. Por mais que se ampliem as compras institucionais, aqui no Rio Grande do Sul, por exemplo, 5% dos agricultores estão dando conta de produzir para a merenda escolar. Nós temos quase 400 mil agricultores familiares e o que são os 5% que fornecem ao PNAE? E os outros 95%? E talvez por falta de clareza e de uma estratégia mais conjunta, nós enquanto cooperativas percebemos que ele proporciona uma coisa. Quero dizer, quando se tem uma cooperativa, um grupo ou uma associação, ela força para que aquele produto tenha qualidade, uma

embalagem, por exemplo. Assim, eu diria que o PNAE é uma escada para que se alcance outros mercados. Em muitas de nossas cooperativas o PNAE é o principal e não se pode sobreviver de uma política pública, pois no momento em que ela depende de governo, de vontade política e se tem muita instabilidade, você a compromete. O PNAE tem que ser o propulsor. Eu posso me utilizar dele por toda minha vida, mas os produtos que eu produzo devem ser de qualidade para o mercado, pois o mercado tradicional está aí, mas essa discussão não estamos conseguindo fazer, e o governo também não, e nossas cooperativas e agroindústrias se perdem. Quando ocorre uma crise no programa por alguma dificuldade o desespero toma conta (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26).

A quarta razão implicada no peso relativo atribuído pela Fetraf-Sul às questões de SAN em sua agenda é que a organização da produção é um tema complexo, que carece de estratégias mais claras<sup>58</sup> sobre um modelo<sup>59</sup> diferenciado e sustentável de agricultura, articulado com atividades não-agrícolas e políticas sociais. Houve expressiva manifestação de agricultores e dirigentes de que está ocorrendo certo recuo diante do modelo hegemônico, que acaba sendo “mais seguro” aos agricultores, especialmente diante da escassez de mão de obra<sup>60</sup>, do envelhecimento crescente e da preocupação com a sucessão na atividade. Esses fatores contribuem para a redução da produção diversificada e a expansão da monocultura como forma de poupar mão de obra, inclusive mediante a terceirização e o arrendamento de terras agricultáveis<sup>61</sup>.

A quinta razão arrolada é que o maior volume de crédito do Pronaf segue destinado aos agricultores mais consolidados e favorece à monocultura de grãos<sup>62</sup> que viram

---

<sup>58</sup> Diversos dirigentes criticam a opção do governo tentar conciliar o apoio ao agronegócio e à agricultura familiar, conforme expressa um deles. “Eu acho que o governo precisa ter estratégias fortes, porque se ele vê a inflação do país subir por falta de alimentos deve se assustar, e não sei se eles se deram por conta que a política não está fazendo o efeito que deveria fazer, ou se estão pensando apenas na balança comercial, que é a produção de grãos, de carne, e aí nós precisamos ter um saldo positivo na balança comercial brasileira. Então eu acho que o governo também tem que dizer o que ele quer.” (Liderança da AF de Constantina 08). Informações empíricas mostram que por parte de dirigentes da Fetraf há preocupação sobre o que se poderia caracterizar como perda do controle de um modelo de produção alimentar familiar para o autoconsumo diante da padronização da agricultura pelo modelo do agronegócio (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31). Conti e Peralta (2008) analisam os dilemas e as perspectivas que envolvem essa relação entre agricultura familiar e o agronegócio.

<sup>59</sup> Em seu documento de fundação a Fetraf-RS defende veementemente que também é necessário desafiar o Estado para que potencialize um novo sistema de organização da produção, com legislação que proteja as atividades da agricultura familiar e estimule a criação de novos mercados e espaços de comercialização (FETRAF-RS, 2014).

<sup>60</sup> “Nós vivíamos nos anos 90 a realidade da mão de obra de sobra e 20 anos depois estamos na situação inversa, falta mão de obra. Aí tudo o que é poupador de mão de obra facilita, pois este é um dos fatores essenciais. Além disso, ainda a mão de obra disponível está envelhecida e com uma capacidade mais reduzida do trabalho. Então, é um repensar bastante grande que está colocado aí na realidade externa e ao sindicalismo.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 29).

<sup>61</sup> Conti e Conti (2014) constatam que a dificuldade na sucessão rural em Horizontina é um fator central para a continuidade da produção no modelo convencional, inclusive com o crescimento do arrendamento de terras.

<sup>62</sup> Segundo levantamento de Grisa e Schneider (2015), desde 2001 a soja e o milho respondem por mais de 50% dos recursos do Pronaf aplicados na agricultura familiar. E a região Sul absorve o maior volume desses recursos.

*commodities* no mercado internacional, em detrimento da diversidade socioalimentar. Ou seja, ocorre uma cooperação forte porque governo e Fetraf-Sul possuem afinidades em torno da relevância do tema do crédito para dinamizar a agricultura familiar em geral, mas as questões específicas relacionadas à SAN ficam difusas e marginais na destinação do volume de crédito. Além do mais, as mudanças na operacionalização do PAA, com ênfase na modalidade de Compra com Doação Simultânea por meio das prefeituras e de governos estaduais e no público que acessa o Programa Brasil sem Miséria, contribuíram para que diminuísse o interesse por parte dos sindicatos e cooperativas da agricultura familiar por tais programas.

Uma sexta e última razão mais recente que precisa ser levada em conta é a mudança de orientação do PAA - com ênfase nas modalidades de Compras Institucionais e Compra com Doação Simultânea, esta, com frequência, chamada de “prefeiturização” do PAA, com sua operacionalização preferencial por meio de termos de adesão dos estados e municípios. A inflexão - que iniciou em 2011 e ainda não está consolidada - nos rumos e na operacionalização do PAA<sup>63</sup>, deixou em segundo plano a relação direta construída com as organizações sociais da agricultura familiar. Uma relação, sobretudo, baseada nas modalidades de Compra Direta e Compra para a Formação de Estoque, que foram enfraquecidas em detrimento das anteriores. Isso ocasionou certo “desencantamento” por parte de muitas organizações e a consequente diminuição de organizações fornecedoras ao PAA, conforme demonstra um dirigente:

No governo Lula se tinha uma receptividade em relação com aquilo que os movimentos sociais reivindicavam. Acho que nos últimos anos, sobretudo, em função de problemas burocráticos, nós tivemos um refluxo, principalmente no PAA, em função dos problemas operacionais que tivemos com a operacionalização do PAA pela Conab. Nós deixamos de executar muito PAA, temos muitos agricultores e muitas associações Brasil a fora que se desestimularam, inclusive vamos ter que fazer uma retomada de processo formativo e de convencimento para eles retomarem o processo produtivo. Então, acho que levamos um revés nesse último período (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Outro fator a ser considerado em relação à atenção da Fetraf-Sul à produção e oferta de alimentos como parte de uma estratégia de fortalecer a autonomização de processos que abrangem desde a produção ao consumo, é dela permanecer mais na esfera de discussões e proposições macroestruturais, com incidências esparsas na vida concreta das famílias e

---

<sup>63</sup> Com a introdução do Programa Fome Zero também foi instituído o PAA, por meio do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. A mesma foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por vários decretos. O que está em vigência é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, acompanhado de instrumentos complementares como o Manual de Operação do PAA e outros.



organizações sociais<sup>64</sup>. Long (2007) menciona que nas interfaces que se estabelecem, por vezes, os atores que são porta-vozes de demandas de suas organizações correm o risco de assumir posições ambivalentes, já que precisam responder tanto aos anseios de suas bases quanto aos dos agentes do Estado. No caso da CUT e, às vezes, também na Fetraf-Sul, tal situação se evidencia ao posicionar-se esta como uma agenda secundária, até mesmo sob a ótica da qualidade e do consumo alimentar de seus sindicalizados urbanos. Dessa forma é pouco tematizada e exerce baixa influência em suas proposições de políticas públicas e nas organizações filiadas. Para uma dirigente da CUT: “A SAN é uma questão que ocupa um terceiro ou quarto lugar no volume da discussão. Quando fazemos negociações a nível nacional ela toma centralidade, mas no dia a dia não.” (Liderança feminina da AF na CUT 27). Na mesma direção, um gestor público é enfático ao analisar o lugar da SAN na relação com os demais temas na agenda da Fetraf-Sul:

Sim, onde o tema da SAN entra, talvez, em quarto plano. E tudo o que está abaixo de terceiro plano não é prioridade. O que está em terceiro já é uma prioridade, mais ou menos, vamos dizer assim. Então, o fundamental é que se não fosse pelo tema da SAN, mas fosse, ao mínimo, pelo tema do abastecimento. Mas, nem numa agenda tradicional de abastecimento a Fetraf conseguiu ver, por exemplo, a possibilidade que a Conab poderia ter como, saindo do PAA e indo para a Política de Garantia de Preços Mínimos, de ter pautado outra perspectiva de uma política diferenciada, de contenção de preços, de uma política que efetivamente fosse capaz de fortalecer, mesmo que de forma conservadora a sua estratégia, o feijão, o milho ou o leite. [...] A Fetraf teve uma grande contribuição, não só a Fetraf-Sul como também a Fetraf-Brasil. Mas eu acho que no Sul, sobretudo, pela sua construção regional, com uma relação muito direta, próxima e até, eu diria, num contexto estratégico do ponto de vista de suas definições, eu acho que ela caminhou muito mais pelo foco do crédito, em função da própria Cresol. E também, depois disso, eles se atiraram com muita força e até com certa obsessão - sem querer fazer um juízo equivocado, o que não tem necessidade -, à questão da habitação, mas não deram a mesma importância que eles davam ao crédito e depois para a habitação rural, não foi dada essa mesma atenção na construção dessa pauta, nem de construção, acompanhamento, defesa e proteção do PAA e do PNAE. Enfim, eu acho que teve aí três pesos e três medidas ao se comparar a agenda da segurança alimentar e nutricional com a questão do crédito e da habitação rural (Ex-Gestor público federal 48).

A atenção dispensada pela Fetraf-Sul ao crédito rural e à habitação rural, acompanhada do fortalecimento de suas estruturas operacionais por meio da Cresol e da

---

<sup>64</sup> Uma organização que se constituiu a partir de 2001 e vem se consolidando como exemplo de organização da produção estreitamente vinculada com a SAN é a Cooperativa Alternativa da Agricultura Familiar de Chapecó (Cooperfamiliar), que trabalha com a organização da produção e comercialização dos produtos dos agricultores, com 1.200 famílias associadas, abrange cinco municípios e sete filiais instaladas. A Cooperfamiliar trabalha com agroindústrias familiares de panificados, embutidos de suínos, sucos, verduras e frutas. As agroindústrias são tanto individuais como coletivas, pertencentes a famílias integradas por pais e filhos, grupos de vizinhos e/ou parentes. A cooperativa atua para organizar a produção e o mercado. Segundo uma dirigente da Cooperfamiliar: “Então, nossa integração neste debate é central e a construção de políticas públicas como é o PAA e o PNAE, dois programas que nós trabalhamos fortemente na cooperativa, vêm ao encontro disso. Hoje temos 217 famílias fornecedoras ao PAA e 100 fornecedoras ao PNAE.” (Liderança feminina na Fetraf-Sul e dirigente da Cooperfamiliar 25).

Cooperhaf, também propiciou a inserção de diversas lideranças e dirigentes sindicais na execução dessas políticas públicas delegadas pelo poder público. Tal inflexão requereu crescente qualificação de atores sociais e governamentais para interagir nas arenas de construção e no o exercício da gestão das políticas, com um domínio e propriedade destacados, habilidades que a Fetraf-Sul ainda não adquiriu nem soube potencializar no campo da organização da produção e da SAN, que na maioria das vezes seguem baseadas em ações descontínuas e pontuais.

A Fetraf-Sul construiu um *modus operandi* por parte de seus dirigentes como gestores e executores de políticas de crédito e habitação rural que resulta de um contínuo investimento. “Nesse campo eles foram muito assertivos, ocuparam e pautaram a agenda. O domínio, por exemplo, que seus líderes têm das regras e formas de conseguir com muita propriedade fazer o debate para dentro do governo, infelizmente não aconteceu no campo da SAN.” (Gestor público federal 48). Entre os dirigentes há certa lucidez na autocrítica sobre a atuação sindical: “[...] “nós nos perdemos mais na execução de várias políticas públicas nos últimos anos, como o crédito fundiário, habitação e crédito geral<sup>65</sup>, mas o sindicato deixa um pouco de lado a discussão da soberania, da SAN e da produção de alimentos.” (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31). Assim, o grau de incertezas em relação à organização da produção e às questões afetas à SAN expressa, também, que a Fetraf-Sul canalizou sua energia e seus recursos humanos na execução de políticas, que lhe são importantes e sobre as quais já construiu um saber fazer, mas foi acanhada na elaboração e proposição de estratégias e agendas aglutinadoras de novas demandas rurais como as questões ambientais, da comercialização e da SAN em seus repertórios organizacionais.

Portanto, a centralidade do crédito e da habitação rural na agenda da Fetraf-Sul ancora-se em oportunidades similares entre si e distintas das condições criadas para a organização da produção e a SAN na mesma agenda. O crédito rural se constituiu a partir das bases em uma agenda política, com diretrizes claras definidas pelo sindicalismo rural cutista e as direções da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil, ancorado no marco legal do Pronaf e com seus instrumentos de operacionalização descentralizados via as estruturas da Cresol na região Sul e nos municípios. Para completar, em diversos momentos, especialmente no período de institucionalização e no primeiro decênio de implantação do Pronaf, o crédito congregou

---

<sup>65</sup> As instituições bancárias trabalham na lógica do lucro e da redução de despesas, deixando margem para o surgimento de organizações. “Se eles pudessem fazer um contrato de 1 milhão não fariam 10 contratos de 100 mil, sendo que a mão de obra é a mesma. Aqui entram as organizações, como a Cresol e a Cooperhaf, neste fazer mantendo sempre posicionamentos que levem ao avanço das políticas públicas.”(Liderança masculina da Fetraf-Sul 30).

agendas afins com alto poder de mobilização social em geral e no interior da Fetraf, que resultaram em mudanças significativas no espaço rural brasileiro.

De modo idêntico ao crédito, especialmente na primeira década de 2000, a habitação rural emergiu como demanda com boa força de mobilização das bases sociais do sindicalismo, encontrou ressonância favorável nas agendas de interlocução e negociação com o Estado e foi transformada em política pública para a agricultura familiar, tendo na Fetraf-Sul um de seus atores-chave. Estratégias políticas claramente definidas pela sua direção se traduziram na criação da Cooperhaf e suas estruturas similares nos estados e municípios para operacionalizar a política de habitação rural que, interligada com outras políticas públicas, é acolhida como propulsora de um diferencial na qualidade de vida das famílias rurais que a acessam.

No caso da organização da produção e socioeconômica da agricultura familiar, junto às quais são compreendidas as políticas relacionadas à segurança alimentar e nutricional, observam-se diferenças em relação às duas anteriores, o que também ajuda a explicar sua localização na terceira ordem de grandeza na agenda da Fetraf-Sul. Por tratar-se de uma agenda complexa, intersetorial e mais recente, por parte da Fetraf-Sul há orientações gerais de investir na organização da produção, na organização de cooperativas, agroindústrias e no acesso a programas de SAN como um mercado promissor. No entanto, tais orientações se desdobram, ou não, de modo descentralizado e diversificado, de acordo com o rol de prioridades fixadas pelos sindicatos e organizações locais da agricultura familiar.

Enquanto o crédito e a habitação expressam certa unidade entre os diversos movimentos e organizações sociais rurais<sup>66</sup> e são operacionalizados pela Cresol, a Cooperhaf e suas similares nos municípios, as questões afetas à SAN apresentam uma pluralidade de formas organizativas locais que operacionalizam ações importantes, mas pouco articuladas entre si e como parte de estratégias difusas da Fetraf-Sul sobre este complexo campo da produção, transformação e consumo alimentar. Para ilustrar, vide programas como o PAA e o PNAE, amplamente defendidos e recomendados pelos congressos e pela direção da Fetraf-Sul, mas muitos sindicatos e cooperativas filiadas não os acessam por não fazerem parte de suas agendas políticas prioritárias na dinamização do sindicalismo da agricultura familiar. Isso indica que a organização da produção e o acesso ao mercado para produtos relacionados

---

<sup>66</sup> Um dirigente relaciona estes temas com a capacidade de convergência de pautas entre a Fetraf, a Contag e a Via Campesina. “O tema da habitação, quando tem dado problema, todo mundo tem se juntado e tem dado certo. O tema do crédito também, enquanto o da SAN eu acho que é um processo em construção.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

à SAN permanecem como um dos gargalos a serem enfrentados pela Fetraf-Sul em sua agenda política nos próximos tempos se ela quiser crescer nessa inserção.

A construção da agenda da Fetraf-Sul é um processo complexo e dinâmico que envolve diversos interesses, atores e espaços de conformação em interação. No caso da segurança alimentar e nutricional, muitos deles, inclusive, são bem plurais e ultrapassam as esferas de organização sindical da Fetraf, conforme será aprofundado no próximo capítulo.

## **6 ESPAÇOS DE CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

A trajetória de constituição da agenda da Fetraf-Sul e sua inserção nas políticas públicas em geral e de segurança alimentar e nutricional é dinâmica e envolve múltiplos atores que interagem em sua construção e priorização, conforme foi tratado no capítulo anterior. Dada a amplitude e a intersectorialidade inerentes às políticas de SAN, seus espaços de conformação são plurais e abrangem diversas esferas de organização social e do Estado. Neste capítulo cabe analisar como a Fetraf-Sul potencializa sua agenda política relacionada à SAN em espaços do Estado e de conselhos de políticas públicas de SAN em âmbito nacional e local. Entre os diversos espaços existentes será priorizado um olhar sobre as relações e interações com setores dos poderes Executivo, Legislativo e com os conselhos de segurança alimentar e nutricional por entender-se que eles são estratégicos nas arenas de construção e implementação das políticas públicas de SAN nos últimos anos.

No período de redemocratização brasileira, que se caracteriza como uma “redescoberta” da sociedade civil (AVRITZER, 1994) e a emergência de “novos movimentos sociais” (SCHERER-WARREN, 1996; GOHN, 2007), muitos deles inauguram novas formas de relação com o Estado, que ultrapassam o estatismo e a integração social ao mercado. São relações que engendram a construção de uma cultura política democrática e participativa, “em campos de tensões” nos processos de formulação e tomada de decisões sobre questões de interesse público, como as que ocorrem no nível das políticas públicas (SILVA; OLIVEIRA, 2011). Dagnino (2004) destaca que além do restabelecimento da democracia formal, que facilitou as relações entre Estado e sociedade civil, o confronto e o antagonismo cederam lugar para ações conjuntas que fortalecem a participação social.

Em uma perspectiva convergente, Silva e Schneider (2009) acentuam que a participação social se caracteriza por dois momentos distintos. No primeiro, possuía sua referência no regime militar, cujo Estado era tido pelas organizações e movimentos da sociedade civil como autoritário e opressor, contra o qual eles resistiam e se confrontavam, ao mesmo tempo em que se autodefiniam como portadores de propostas de contrapoder que poderiam convergir na transformação social e política da sociedade.

Os autores destacam que, em um momento seguinte, em meio à gradual abertura político-democrática, os anseios e propostas de participação social encontram-se associados à democratização dos processos de construção das políticas públicas e de qualificação de sua eficiência e eficácia em relação às finalidades para as quais foram concebidas. Assim,

progressivamente, as formas usuais de confronto e antagonismo que marcaram as relações e a gestão das políticas públicas em décadas anteriores cederam lugar, a partir da década de 1990, para formas mais democráticas de conformação de políticas públicas, com base na cooperação e na participação da sociedade civil, como é o caso da Fetraf-Sul desde sua criação, e que se ampliaram expressivamente ao longo de sua trajetória.

O campo da segurança alimentar e nutricional, no qual a Fetraf-Sul também está inserida, vem sendo construído especialmente nesse segundo momento, como um espaço heterogêneo de trocas e é conformado por redes de atores, políticas públicas, programas de SAN e arenas de debates, cujos atores são imbuídos de disposições mais ou menos comuns para interagir na construção e implantação dessas políticas. E, por ser um campo de tensões, o processo de construção das políticas ocorre mediante o que Giugni e Passy (1998) chamam de cooperação conflituosa. Assim, os repertórios de ação coletiva, frisados por Clemens (2010) como repertórios organizacionais e por Giugni e Passy como repertórios de cooperação conflituosa, que não são fixos nem lineares, mas variam ao longo da trajetória temporal, conjugam formas de protesto, confronto, proposição e cogestão e se constituem em uma forma de operacionalizar a agenda da Fetraf-Sul na relação com o Estado. Nesse sentido, as arenas de conformação dessa agenda requerem ser mais explicitadas nas esferas nacional e local, conforme será feito ao longo deste capítulo.

## 6.1 A FETRAF-SUL E O EXECUTIVO FEDERAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Os atores sociais empenhados no processo de construção de políticas públicas para a agricultura familiar, o enfrentamento da fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional viveram um momento importante no início da década de 1990. Iniciativas como a proposição de uma Política Nacional de SAN<sup>1</sup>, em 1991, as intensas mobilizações desencadeadas pelos comitês de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida em torno da Campanha Nacional de Combate à Fome e a criação do Consea, em 1993, foram decisivas para posicionar o tema da SAN e, mais especificamente da fome, como uma questão nacional a ser enfrentada mediante políticas públicas de dinamização da produção da agricultura familiar e do acesso à alimentação por parte de expressivos contingentes da população brasileira alijados deste direito humano fundamental.

---

<sup>1</sup> Proposta pelo Governo Paralelo em 1991, no âmbito do Ministério da Agricultura, mas que não foi implantada pelo então governo de Itamar Franco.

Entretanto, o governo Fernando Henrique Cardoso, alinhado às políticas macroeconômicas e à ideologia neoliberal reinantes, ignorou tais espaços de conformação e institucionalização de políticas junto com seus atores proponentes e priorizou o enfrentamento da extrema pobreza e da fome com medidas pontuais. Implantou o Programa Comunidade Solidária - do qual se desdobravam programas específicos como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás<sup>2</sup> - desperdiçando uma oportunidade política e limitando as condições institucionais para a implantação de políticas públicas que contribuíssem efetivamente para a alteração do quadro de insegurança alimentar e nutricional grave que afligia 32 milhões de brasileiros, muitos deles em áreas rurais (IPEA, 1993).

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, com o apoio de setores democrático-populares que ansiavam por mudanças<sup>3</sup>, surgiram novas formas de relação entre organizações da sociedade civil e o Estado, com novas oportunidades para a construção de políticas públicas voltadas à agricultura familiar em geral e à SAN. Segundo Grisa e Schneider (2015, p. 37), com a ascensão de novos atores nas arenas públicas “[...] abriram-se novas oportunidades para a institucionalização de ‘novas’ ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional.” Dessa forma, os atores sociais conseguiram pautar políticas públicas para a agricultura familiar com foco na construção de mercados para a SAN e a sustentabilidade como uma demanda crescente.

A vontade política do governo Lula traduziu-se na implementação de um conjunto de programas e ações articulados no Programa Fome Zero, que representou a culminância de formulações ocorridas anteriormente no interior de diversos espaços de organizações sociais e governos em termos de políticas de enfrentamento da fome e promoção da SAN (MENESES, 2010). O governo criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa)<sup>4</sup> para se ocupar especificamente com a implantação do Programa Fome Zero, com ações voltadas ao estímulo à produção e à garantia do acesso aos alimentos. Porém, desde o início foram envolvidos vários ministérios e órgãos públicos na construção dessa política intersetorial que convergiu na criação da Câmara Interministerial de Segurança

---

<sup>2</sup> Unificados no Programa Bolsa Família, no início do governo Lula, em 2003.

<sup>3</sup> Mielitz Netto (2011) destaca que as mudanças nas relações entre sociedade civil e Estado no governo Lula precisam levar em conta que a vitória de Lula também contou com o apoio de setores da burguesia industrial, bancária e agrária nacional, o que lhe impossibilitou de promover rupturas radicais com o modelo neoliberal em curso e obrigou a fazer um governo de concessões com esses setores conservadores.

<sup>4</sup> Em 23 de janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a responsabilidade pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, assistência social, renda de cidadania e SAN. No mesmo ato o Mesa foi extinto devido à sua incorporação ao MDS.

Alimentar e Nutricional (Caisan)<sup>5</sup>. Ela é o órgão do Executivo encarregado pela coordenação e articulação das políticas de SAN no escopo da constituição e implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em estreita articulação com o Consea e com suas instâncias similares nos estados e municípios.

Apesar da importância do papel de todos os ministérios e órgãos públicos nesse tema, isso não exime alguns deles de sua responsabilidade mais direta em relação às políticas e programas de SAN, como o MDS, o MDA, o FNDE e a Conab. São basicamente estes os espaços estratégicos de interação da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil nas interfaces com o governo federal nas questões afetas à SAN. Mesmo assim, enquanto a relação com o MDA e a Conab foi mais consolidada, com fluxos contínuos de interação em função de um conjunto de políticas para a agricultura familiar e de atores em ambos os lados terem relações históricas, com o MDS e o FNDE foi mais tênue e pontual, especialmente em torno do PAA e do PNAE. Como na trajetória de construção da agenda da Fetraf-Sul nas políticas públicas já foram contemplados vários aspectos dessa relação, cabe trazer mais elementos sobre como a Federação potencializa esses espaços na conformação das políticas de SAN.

O sindicalismo rural cutista já trazia experiências pontuais de interfaces com alguns órgãos públicos nos estados e com o governo Fernando Henrique Cardoso, em especial com o MDA<sup>6</sup> e o Ministério do Trabalho<sup>7</sup>, em torno de pautas do Grito da Terra e da formação de agricultores familiares, como o Projeto Terra Solidária. No entanto, segundo lideranças da Fetraf-Sul, até então “Eram relações pontuais e marcadas por conflitos, travadas, difíceis e complicadas” (Gestor público na UFFS 24); o limite maior era a forma como o governo dialogava; “[...] na verdade, não havia diálogo, mas confronto com o governo e hoje ele é próximo.” (Gestor público e ex-dirigente da Fetraf-Sul 30a). Na acepção de Giugni e Passy (1998), aí se caracterizava uma relação calcada na visão de um Estado que se entendia forte e supridor das necessidades da população, pouco preparado para dialogar e cooperar com o

---

<sup>5</sup> A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) foi criada por meio do Decreto presidencial nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. É composta por 21 ministérios e secretarias nacionais. Por sua vez, cada ministério e cada secretaria possui assento no Consea Nacional (BRASIL/MDS, 2011).

<sup>6</sup> O MDA possui um histórico de constituição e relação que iniciou em 1982, com o Decreto nº 87.457 de criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários; o Decreto nº 91.214, de 1985 criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, que foi extinto em 1989 e incorporado pelo Ministério da Agricultura; em 1996 foi nomeado o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária; em 1999 a Medida Provisória nº 1.911-12 transformou o gabinete do ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar; em 1999 a Medida Provisória nº 1.999-13 transformou o anterior em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário; finalmente, por meio da Medida Provisória nº 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2015b).

<sup>7</sup> Os convênios para a formação profissional firmados entre as Escolas de Formação da CUT e o Ministério do Trabalho também viabilizaram cursos de formação do Projeto Terra Solidária, executados pela Escola Sul da CUT em 1999-2002, especificamente para agricultores familiares vinculados ao sindicalismo cutista.



sindicalismo. Por outro lado, este, até então, sabia reivindicar e fazer oposição e enfrentamento, mas era portador de baixa capacidade propositiva e de negociação, de modo que suas mobilizações resultavam em fraca cooperação e mudanças pontuais para a categoria.

Ao assumir o cargo o Presidente Lula deixou clara a deliberação do seu governo pelo fortalecimento da agricultura familiar, abrindo oportunidades para a cooperação em políticas públicas em geral e, de modo específico, por meio do PAA e, mais tarde, do PNAE, o que não ocorreu na mesma proporção pelos governos estaduais da região Sul. Os três estados instituíram as Caisans estaduais, mas as deixaram funcionalmente vinculadas a secretarias pouco comprometidas com a SAN e quase órfãs de recursos e estruturas de suporte para o seu funcionamento. No Rio Grande do Sul e no Paraná houve alguns programas e ações pontuais e descontínuos, que por sua vez foram pouco acessados pela Fetraf-Sul, que desde logo se voltou ao acesso às políticas públicas federais, dispendendo pouco empenho pela busca e construção dessas nos respectivos estados. Além disso, as estruturas locais de suporte às políticas de SAN, especialmente no que se refere às condições de armazenamento, assistência técnica, vigilância sanitária e legislação que facilite a comercialização ainda são insuficientes para garantir que os agricultores se tornem mais autônomos na produção sustentável e na comercialização de produtos voltados à garantia da segurança alimentar e nutricional.

Em seu Congresso, em 2004, a Fetraf-Sul frisou que aquele momento seria histórico e de responsabilidade para as suas organizações integrantes e ao governo democrático-popular formado por composições políticas amplas e contraditórias. Fez questão de explicitar que, “[...] como organização representativa da sociedade civil e, mais especificamente, da agricultura familiar, não apenas não somos governo, mas também, de forma autônoma, devemos continuar lutando pelas propostas e projetos que historicamente defendemos.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 3). Destacou, ainda, que por se tratar de um governo em disputa, exigiria das organizações sociais muita capacidade de agência na formulação política e habilidade para conviver com a iminência de contradições na gestão pública. Tal realidade iria requerer capacidade de mobilização e pressão para “disputar as propostas” construídas em suas jornadas de lutas por ocasião dos processos de negociações, garantindo a autonomia nas parcerias com o governo e conjugando ações de pressão com as de enfrentamento político.

Desenhava-se, assim, o formato que orientaria a relação da Fetraf-Sul com o Estado e seu repertório de ação ao longo dos anos subsequentes: com base no princípio da autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos, avançar na democratização do Estado e na elaboração, disputa, negociação, mobilização e pressão, fiscalização, participação nas

decisões e, muitas vezes, na execução de políticas públicas que potencializem a valorização e o fortalecimento da agricultura familiar como protagonista social, econômica e política.

Igualmente ficava explícita uma mudança nos repertórios de ação do movimento sindical cutista, cuja postura de protesto e reivindicação mostrava-se insuficiente diante do seu acúmulo de elaborações, proposições e experiências práticas, bem como da abertura ao diálogo por parte do governo federal, requerendo um papel também propositivo e conjugando diferentes dinâmicas para garantir avanços. A participação nas diversas ações do Programa Fome Zero, em ascensão, foi definida como uma estratégia fundamental para o fortalecimento das organizações da agricultura familiar e sua intervenção mais qualificada nas políticas públicas (FETRAF-SUL, 2004). E o Congresso seguinte acentuou que tal intervenção requer formas de interação nas quais as organizações da agricultura familiar exerçam uma relação dialógica com o Estado, superando a dicotomia e adentrando na cena pública como sujeitos portadores de direitos e participantes da gestão de políticas que fortaleçam a efetiva democratização do Estado (FETRAF-SUL, 2007). Com isso a Federação sinalizou claramente que ela não só tem disposição para cooperar com o Estado, mas também tem agência para incidir na construção de políticas e estruturas de Estado mais democráticas, inclusive integradas por representantes e aliados da agricultura familiar.

Tais considerações e análises explicitam o sentido de se descrever teoricamente este processo como de cooperação conflituosa, mesmo na tipologia de formulação (e execução) de políticas públicas. Nesta tipologia pode-se considerar que uma relação de cooperação conflituosa entre as organizações sociais e o Estado ocorre quando há um espaço de disputa dentro do próprio Estado. As organizações sociais, conquanto tratem o Estado como aliado estratégico, se entendem autônomas em relação a ele no sentido de manterem um espaço crítico tanto em relação às políticas públicas que lhes são diretamente atinentes, quanto a outras políticas dominadas, eventualmente, por grupos políticos aos quais fazem oposição, como tem sido, por exemplo, em relação a políticas operadas pelas pastas da Fazenda, Planejamento e Agricultura. Essa adesão relativa implica a efetivação de um “cardápio” de repertórios diferente daquele utilizado em situações de oposição ao Estado, abandonando-se formas mais combativas e abrandando críticas em relação às políticas às quais são contrárias.

Nos espaços organizativos da Fetraf há indicações de lideranças de que o período que se iniciou com o governo Lula pode ser descrito como um tempo de diálogo e muitas oportunidades. Inclusive, em alguns momentos falta torná-lo mais produtivo e efetivo diante da constatação de que “[...] há limites enormes da Fetraf no campo da elaboração diante de um mundo de possibilidades que foram abertas”. (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Dessa forma, “A relação com o governo se altera quando este abre portas para o diálogo com as demandas e as pautas das organizações e isto não cria algo apenas para as pessoas da Fetraf, mas universaliza a política pública.” (Gestor público e ex-dirigente da Fetraf-Sul 30a). Para a Fetraf-Sul, a partir dessa realidade se configura uma relação orientada pelos repertórios de mobilização social e negociação nas mesas de concertação e na execução de políticas públicas. Em tempos de abertura democrática nos quais a sociedade já não apresenta necessidades que requeiram transformações sociais, políticas e econômicas mais radicais, os protestos cedem lugar para as mesas de negociação.

Ocorrem momentos em que a Fetraf não consegue convencer o governo de que determinadas propostas são importantes para a agricultura familiar via a negociação. Nesses casos, intensifica a pressão social a fim de convencê-lo sobre a premência dessas questões serem enfrentadas na proporção do lugar que a categoria ocupa na sociedade. “Isso envolve disputa de papel e de conceitos. Não temos divergências com o governo de que a agricultura familiar e a SAN são importantes, mas disputamos a forma de fazer agricultura.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Inaugura-se, dessa forma, uma relação institucional de interação e cooperação conflituosa com base em princípios que requerem clareza e distinção de papéis nos diferentes espaços de ação:

A gente sempre busca ter autonomia plena em relação ao Estado e ao governo. Por mais que se possa estar tendo relação mais direta com secretarias e ministérios, por mais que esses espaços colegiados sejam uma combinação de sociedade civil e governo, a gente em momento algum atrela a Fetraf a qualquer institucionalidade governamental. Procuramos visualizar esses espaços como espaços de concertação e de construção de propostas. É diferente quando sentamos numa mesa de negociação, através das mobilizações da nossa jornada de luta, colocamos o nosso ponto de vista e não abrimos mão desse processo porque entendemos que aquilo é a essência que move a instituição Fetraf. E da mesma forma como nós apresentamos e negociamos as propostas com o governo, também apresentamos as propostas no Condraf e no Consea. A diferença aí é que quando você está em um espaço colegiado e de conselho, ali é um espaço de construção. O que nós temos batido muito forte no Condraf<sup>8</sup> nesse último período é que os conselhos não podem se tornar meros espaços de repasse de informações do governo para a sociedade civil. Os conselhos não podem ser confundidos com uma mesa de negociação, mas devem ser efetivamente espaços de construção e de monitoramento das políticas públicas (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

---

<sup>8</sup> O Condraf é um órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do MDA, constituído por 38 membros e presidido pelo Ministro do MDA ou seu substituto. Apesar de conter ampla representação da diversidade das organizações vinculadas às agriculturas (familiar, camponesa, indígena, quilombola, etc), organizações da sociedade civil têm externado avaliações de que o Condraf carece de maior autonomia e, às vezes, acaba sendo “abafado” pelos representantes do governo. A Fetraf Brasil participa de três comitês e grupos temáticos no Condraf (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 36).

A passagem do confronto para a cooperação e a cogestão de políticas alterou a relação e a forma de proceder nas negociações, porque o processo baseado no diálogo faz com que “[...] nós, enquanto organização, tenhamos que produzir mais políticas e ter propostas concretas. Uma coisa é pegar o debate feito sobre a produção e a SAN, que sempre esteve em pauta, outra é construir um programa concreto. Isso é o novo que vem com o governo Lula.” (Liderança feminina da AF na CUT 27). A mesma liderança afirma que continua a necessidade de reivindicar, mas a Fetraf é o sujeito organizador das propostas. Essa forma de relação proporciona à organização crescer percebendo seus limites e dificuldades, como por exemplo, de ter assistência técnica efetiva, ter banco de dados e informações para elaborar argumentos consistentes para fundamentar suas posições nas mesas de negociação.

Com base em Giugni e Passy (1998), observa-se que quanto mais conhecimento e informações as organizações sociais da Fetraf possuem, maior é sua autonomia e probabilidade de se efetivar uma cooperação benéfica para ambas as partes, do contrário correria risco dela apenas integrar ou legitimar as ações propostas pelo Estado. Nesse sentido, pode-se afirmar que uma situação de cooperação por formulação chama as organizações vinculadas à Fetraf a desenvolverem competências diferenciadas daquelas buscadas em outra configuração, como as ligadas à apropriação e manejo de informações, e à capacidade de oferecer soluções criativas e propositivas, além da postura crítica em situações diversas.

Eis um aprendizado exigente em curso que requer ser mais trabalhado. Segundo um dirigente, “A Fetraf-Sul ainda não aprendeu, durante esses catorze anos, a ser efetivamente um movimento sindical dentro de uma conjuntura de mais oportunidades.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil, 35). Além de ocupar espaços com agência é preciso ter clareza do papel estratégico do governo e da sociedade civil em um tempo em que a Fetraf-Sul praticamente deixou de fazer formação e possui insuficiência técnica para suas elaborações institucionais e no campo das políticas públicas que incluem a SAN. Houve certo esvaziamento no campo da formulação teórica porque “[...] o povo que era a nossa assessoria e que ajudava a elaborar nossas pautas é o pessoal que na grande maioria está ocupando espaços no governo.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

A conformação dos espaços de diálogo é uma via de mão dupla no interior do governo e tem facilitado vários canais de acesso da Fetraf às políticas públicas em geral e de SAN. Conforme alguns dirigentes, são utilizados diversos mecanismos para facilitar essa relação: o Consea e os deputados são um canal de acesso, mas o principal é a negociação direta com o governo; “[...] hoje se fala diretamente com ministros, secretário da agricultura familiar, coordenador do Inbra e a Secretaria Geral da Presidência, que faz a mediação com os outros

ministérios.” (Liderança feminina da AF na CUT 27); “[...] às vezes a gente resolve com uma ligação telefônica, ao invés de fazer uma mobilização.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35); “[...] com o MDA temos uma relação mais direta pelo fato das pessoas terem vindo da agricultura familiar.” (Liderança feminina da AF na CUT 27); “[...] nós temos uma relação direta com a Conab e com o MDA para resolver algum problema; até hoje eu não vi problema nesse diálogo, mas o que acontece é que o governo é surdo no diálogo sobre o PAA.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 36); “[...] estamos muito presentes nas negociações, nos debates e na construção das políticas públicas, participando de comitês, grupos de trabalho e comissões que dialogam sobre a criação de novas políticas importantes como a de SAN.” (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31).

Ainda em relação aos mecanismos de acesso, uma liderança menciona que sobre a habitação rural, a candidata à Presidência da República esteve com a Cooperhaf em 2010 e “[...] nós falamos a ela da necessidade de termos uma superintendência de habitação da agricultura familiar na Caixa, depois de eleita ela criou a superintendência e nós fornecemos o nome de quem devia assumir o posto, o que também aconteceu em espaços do governo.” (Liderança da AF na Cooperhaf 30b); e uma integrante do Consea que acompanha este processo realça que “É inegável que aquelas grandes mobilizações e marchas do passado, de alguma forma foram substituídas por negociações diretas com o governo, mas predominou nos últimos anos a negociação de cada movimento com o governo.” (Conselheira do Consea 39). Isto é, a Fetraf-Sul incrementou seus mecanismos e repertórios de ação e de relação com o Estado, com ênfase em processos de negociação em torno da cooperação por formulação e execução de políticas públicas.

Com base em Giugni e Passy (1998) se pode dizer que duas posturas de relação com o Estado ficam evidentes nas falas das lideranças. Entre as mais envolvidas com a gestão de políticas de crédito e habitação rural sobressaem visões sobre a relação com gestores públicos e com o Estado que denotam uma postura moderada, de companheirismo e parceria, confirmando uma cooperação mais forte e, às vezes, pouco crítica. Já, entre dirigentes ocupados com a gestão institucional da Fetraf e do conjunto de suas agendas, que inclui temas mais controversos como a organização da produção, da comercialização e a SAN, aparecem avaliações mais críticas que evidenciam não só uma cooperação conflituosa, mas também uma cooperação propensa à integração da Fetraf aos moldes das políticas do governo.

No caso do PAA e do PNAE, por exemplo, lideranças e gestores públicos acentuam que o principal componente de longo prazo nessa relação é que estes programas auxiliam as organizações em geral e a Fetraf a trabalhar em uma perspectiva de organização da

comercialização e do mercado. A partir do instante que o Estado garantiu a compra da produção para repassá-la aos programas sociais, as organizações começaram a trabalhar nessa perspectiva e, aos poucos, também incrementaram sua estrutura física e logística de atendimento, além de procurarem outros mercados (Gestora da Cooperfamiliar e liderança da Fetraf-Sul 25). Porém, as mudanças na operacionalização do PAA nos últimos anos, por exemplo, contribuíram para o enfraquecimento da cooperação neste Programa, que iniciou com um grande potencial de fortalecer tanto as organizações sociais quanto o Estado, mas que atualmente é entendido pela Fetraf como uma forma de cooperação que visa à integração das organizações sociais aos entes federativos em detrimento da ampliação de sua autonomia.

As afirmações desses atores estratégicos na relação com as bases da Fetraf-Sul e o governo, ainda com base em Giugni e Passy (1998), permitem, também, interpretar que à medida que aliados ascenderam ao poder no governo federal, como é o caso desde o início do governo Lula, a cooperação entre a Fetraf-Sul e o Estado se tornou mais forte porque foram criadas as condições e a abertura de espaços para o diálogo em torno da construção e implantação das políticas públicas para a agricultura familiar e de SAN.

Todavia, o processo de construção e execução dessas políticas não é linear, mas marcado por tensões e descontinuidades na interação entre a Fetraf e o governo, revelando que é uma cooperação que possui, ao mesmo tempo, sua face harmoniosa e conflituosa. “Acho que muitas vezes a Fetraf tem uma visão crítica das políticas governamentais, tem um diagnóstico da real situação, mas não parte para o confronto porque avalia que poderia inviabilizar um diálogo que garante um mínimo necessário para que as políticas avancem.” (Conselheira do Consea 40). Logo, para avançar na cooperação nas políticas, a Fetraf concilia os discursos do enfrentamento com o do amainamento na relação com o governo.

Há declarações fortes, como a de que “[...] não há problema no diálogo, mas o governo é surdo no diálogo sobre o PAA.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 36). No mesmo tema outro afirma que “[...] a estrutura do Estado tem limites e há uma resistência muito grande dos companheiros que estão hoje no governo e enxergam a economia, o Brasil, o Estado, mas parece que não conseguem olhar para as origens de onde vieram, para além dos números.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23). As percepções preponderantes entre dirigentes da Fetraf revelam um grau de insatisfação com os rumos que o PAA vem tomando nos últimos anos, pelo fato do governo ter priorizado sua operacionalização por meio dos entes federados e ignorado as organizações sociais da agricultura familiar, desfigurando a perspectiva originária do Programa e resultando em uma cooperação do tipo integração.

Há lideranças que apontam que, “[...] à medida que os nossos companheiros dirigentes vão para dentro de uma estrutura de Estado, eles acabam incorporando a lógica do Estado e não se desafiam a ajudar, se aliar aos movimentos e fazer o processo avançar mais.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23). Aqui parece configurar-se o que Clemens (2010) menciona, que ficou conhecido como modelo Michels-Weber, segundo o qual pessoas e organizações contestatórias tenderiam a se aproximar daquelas com as quais se confrontam, tornando-se crescentemente conservadoras ao assumirem cargos de poder.

O caso do PAA, por exemplo, ilustra que uma política que inicialmente foi construída de forma participativa e bem recepcionada pelas organizações da agricultura familiar e a Fetraf-Sul, em momentos seguintes também tem seus reveses e causa estranhamentos que requerem o reposicionamento das relações:

Eu acho que no último período do governo nós temos fases. Uma foi de implementação destas políticas e no governo Lula se tinha uma receptividade em relação com aquilo que os movimentos sociais reivindicavam. Mas, nos últimos anos, sobretudo em função de problemas burocráticos, nós tivemos um refluxo, principalmente com o PAA. Se formos fazer uma análise do ano de 2013, especialmente em função dos problemas operacionais que nós tivemos na Conab, nós deixamos de executar muito PAA. Nós temos muitos agricultores e muitas associações Brasil a fora que se desestimularam, inclusive que vamos ter que fazer uma retomada do processo formativo e de convencimento para eles retomarem o processo produtivo. Então, acho que levamos um revés nesse último período. A gente tem percebido que o governo tem sido pouco sensível no sentido de entender o papel das organizações na execução das políticas públicas. Elas poderiam ter uma participação mais efetiva da sociedade civil, mas estão sendo canalizadas para uma execução mais por dentro da estrutura do Estado, principalmente atribuindo tarefas e funções aos municípios e isso tem sido motivo de um grande embate nosso, principalmente no MDS. Temos tido embates permanentes porque nós entendemos que a sociedade civil construiu políticas, ela tem seus mecanismos de organizar a produção, de fazer a logística e nós sentimos pouca vontade do Estado em empoderar essas organizações, principalmente em relação ao PAA. Então, acho que estamos inclusive em um momento crítico de muitas reflexões e que a gente consiga retomar o PAA em um novo patamar, fazendo com que a gente desburocratize o Programa e, obviamente, na nossa cabeça, desburocratizar não quer dizer não ter regras, mas oportunizar que mais agricultores e organizações acessem essa política. Então, estamos em um momento bastante pesado de embate (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Entre os pontos de embates mais difíceis para avançar nas políticas que potencializem a produção e oferta de alimentos está o redesenho institucional do PAA e sua nova orientação que prioriza sua operacionalização por meio dos entes federados e se distancia do fortalecimento direto das organizações sociais. Outro é a necessidade de uma estratégia de assistência técnica articulada com os programas como o PNAE e o PAA para propiciar as condições para as políticas de organização da produção e de comercialização funcionarem

bem<sup>9</sup>. O fato do PNAE praticamente não constar entre os pontos de tensões revela, também, que ele ocupa um lugar relativamente pequeno nas pautas e nas rodadas de negociações, talvez pela Fetraf-Sul carecer de uma estratégia articulada sobre o mesmo e entender que tais incidências devam ocorrer nos municípios<sup>10</sup>. Pontos como estes explicitam as divergências e embates que marcam os processos de negociações com o governo nos quais a Fetraf entende que é preciso avançar nas políticas e evidenciam a dimensão conflituosa da cooperação.

Uma análise crítica de quem acompanha o PAA desde sua concepção aponta que do primeiro governo Lula ao governo de Dilma percebe-se uma “brutal inflexão” no sentido de “fechamento auditivo e de cerceamento de espaços” por um lado e, por outro, de fortalecimento das relações tradicionais - sobretudo, tendo como fetiche desse discurso o pacto federativo e a ação republicana do Estado - e que a política precisa chegar quase exclusivamente à população por meio dessa via. “Essa é a visão dos estadistas, das figuras de esquerda, figuras respeitadas que têm uma visão de que a estrutura do Estado têm que ser o centro das ações das políticas públicas, inclusive as de segurança alimentar e nutricional.” (Ex-Gestor público federal 48). Nesse “[...] recuo do governo Dilma, ou ele empodera a sociedade civil organizada, empodera os mais fracos, ou será vencido pela burocracia, pela corrupção e ficará refém de um Congresso conservador.” (Deputado da AF no RS 34).

Seguindo a análise do mesmo informante, a postura estadista, conseqüentemente, resultou no enfraquecimento de políticas e ações que viessem a valorizar as organizações sociais com uma visão mais diversa, como era o caso do Programa Um Milhão de Cisternas e como foi o PAA até 2010/2011. Assim, o redesenho institucional do PAA não iniciou em 2013, mas a rearticulação da nova lei aprovada em 2012, sua discussão e a disposição do MDS de celebrar Termos de Adesão com os estados na execução do PAA e estimular os municípios a aderirem a tais procedimentos era bem anterior. Aí começaram mudanças do tipo as que impõem que os instrumentos utilizados desde o início do Programa, em 2003, baseados na relação direta com as organizações da agricultura familiar passem a ser substituídos pelas Chamadas Públicas de estados e municípios (Ex-gestor público federal 48). E a análise complementa com as condições requeridas para uma possível reversão de rumos do PAA:

---

<sup>9</sup> Até hoje a Fetraf não conseguiu convencer o MDA para que, através de seu departamento de assistência técnica, faça chamadas públicas específicas com o foco no fortalecimento dessas políticas. As chamadas de assistência técnica continuam bastante amplas, genéricas e, efetivamente não conseguem dialogar com a consolidação das políticas como o PAA e o PNAE (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

<sup>10</sup> A Cooperfamiliar de Chapecó é uma das poucas entidades da Fetraf-Sul que comercializa um expressivo volume com o PNAE, na área de sua abrangência, a partir de uma estratégia deliberada de organização social e da produção para acessar os mercados institucionais e outros (Liderança masculina da Fetraf-Sul 32).



Essa inflexão do governo foi uma primeira sinalização de rompimento de uma definição muito clara por parte da gestão de 2011 para cá de que, de fato, as questões relacionadas aos movimentos e organizações sociais passariam a ter muito menos capacidade de promover essas mudanças às quais nos referimos. E eu vou ser muito sincero com você qual é a minha percepção: eu só acreditaria na possibilidade de uma inflexão se isso fosse recolocado como uma agenda estratégica dos movimentos sociais, mas eu tenho dúvida se eles de fato perceberam a importância disso e se irão se mover nessa direção (Ex-Gestor público federal 48).

Por sua vez, atores que exerciam cargos públicos no governo federal em 2014 mencionam que a passagem de repertórios de mobilização e confronto para um período caracterizado como de mobilização e pressão social, com diálogo nas mesas de negociações, tem provocado mudanças diversas, mas são amenos e otimistas em suas ponderações sobre as políticas de SAN e sua relação com as organizações sociais. Uma delas - que pode ser considerada como precursora das demais - é que a partir de 2003 vários órgãos públicos estratégicos na construção e implementação das políticas públicas de SAN foram ou são coordenados<sup>11</sup> por atores-chave com estreito vínculo com as políticas para a agricultura e a Fetraf. “Hoje a relação é totalmente diferente, também, porque no interior dos ministérios e autarquias há pessoas mais próximas dos movimentos e organizações sociais, de ONGs e organizações ligadas à agricultura familiar trabalhando. Isso também facilita essa relação.” (Gestor público federal 42). Uma gestora destaca que “[...] é uma relação que acaba sendo uma forma elaborada, tensionada, refletida e formulada de aproximação [...] e nós estamos refinando e sofisticando esse processo de relação entre governo e sociedade.” (Gestora pública federal 44). Outra acentua a complexidade que embasa a construção das relações para ambos os atores:

---

<sup>11</sup> Para exemplificar: José Graziano da Silva foi ministro do Mesa depois Diretor Geral da FAO na América Latina e da FAO em Roma; Valter Bianchini foi Secretário da SAF por duas vezes e Secretário da Agricultura no Paraná; Adoniran Sanches foi Secretário da SAF e se tornou Diretor da FAO na América Latina em 2012; Onaur Ruano foi Secretário da Sesan, primeiro Secretário Executivo da Caisan, Diretor de Produção no MDA e em 2015 se tornou Secretário da SAF; Marcelo Piccin foi Diretor do PAA na Sesan e em 2015 se tornou Diretor de Produção da SAF; Arnoldo Campos foi Diretor de Produção na SAF e em 2015 era o Secretário da Sesan e Secretário Executivo da Caisan; Selvino Heck foi assessor especial da Secretaria Geral da Presidência e Secretário Executivo da CNAPO; Rogério Newald foi assessor do PAA na Conab e se tornou Secretário Executivo da CNAPO em 2015; Silvio Porto foi Diretor de Política e Informações da Conab e um dos principais mentores do PAA; Albaneide Peixinho foi Coordenadora do FNDE e do PNAE por 12 anos; Michele Lessa foi Diretora de Gestão do Sisan e em 2015 tornou-se Diretora da Secretaria Geral de Alimentação e Nutrição; Milton Rondó desde 2003 é Coordenador Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome no Ministério de Relações Exteriores. Estes atores, oriundos do engajamento sociopolítico pela SAN desde a década de 1990, foram e/ou ainda são conselheiros do Consea como representantes governamentais e fazem parte do núcleo estratégico de elaboração, implantação e continuidade das políticas públicas de SAN no Brasil desde 2003. Cabe observar que a partir de 2012 o governo federal passou a substituir seus conselheiros e conselheiras com perfil político e historicamente identificados com a SAN por conselheiros e conselheiras de perfil técnico. Isso contribuiu para fragilizar os laços entre conselheiros da sociedade civil e conselheiros governamentais, mas também entre a sociedade civil e o governo, dado que estes atores dos dois campos eram estratégicos para abrir canais de acesso às políticas públicas e seu monitoramento.

Eu acho que a partir do momento em que a gente assumiu de ouvir os movimentos sociais numa agenda de diálogo, começou uma longa história de relacionamento que fez o movimento perceber que a gestão é mais complexa do que parecia ser quando a gente estava no movimento social. E tem um componente político nisso, se você não tiver decisão política realmente você não estabelece nenhuma relação com o movimento social. Então, eu acho que essa clareza está muito definida. E os movimentos sociais passam a ter confiança, não nas pessoas, mas no tipo de relação entre governo e sociedade. A sociedade sabe exatamente o que cobrar, como cobrar e qual é o limite da cobrança (Gestora pública federal 45).

Esse depoimento contém duas questões fundamentais para a consecução de uma relação de cooperação entre o Estado e a Fetraf de tipo formulação, a saber, a decisão política e a necessidade da construção de laços de confiança sobre a qual se constroem as relações.

Em um contexto sociopolítico favorável às políticas de SAN percebe-se o que Müller (2007) chama de permeabilidade do Estado. À medida que órgãos do Estado como o MDS, MDA, Conab e FNDE, que possuem maior proximidade com a execução das políticas em questão passaram a abrir espaços para arenas de discussão sobre sua construção, também internalizam novas práticas em suas estruturas de organização e gestão. Eis uma tarefa de produção de convencimentos: “[...] uma coisa é a gente construir fora, outra coisa é construir dentro da gestão, onde se tem que enfrentar mudanças de legislação interna, de visão do órgão público, de como se articular com a saúde, com o MDS, com o MDA, o MEC, a Conab [...]” (Gestora pública federal 45). Um gestor que conhece as dinâmicas da Fetraf e participa do governo desde o início do governo Lula menciona que a prática de concertação social é uma marca do Brasil:

A gente trata isso de uma forma tão natural, mas isso é uma marca do Brasil. Hoje os dirigentes vêm e sentam aqui, conversam, chamam o ministro ou a ministra pra ir lá. Então, há uma fluidez no diálogo sem perder autonomia. Essa é uma diferença do Brasil, não houve cooptação. Eles são críticos, cobram e reclamam, mas não é porque eles vêm aqui todo dia que a gente está tramando coisas, a gente está discutindo propostas. Pelo menos, a minha experiência é nesse sentido. É uma relação autônoma e isso é riquíssimo porque é o Estado abrindo espaço para dialogar, como nunca teve na história, e a relação não é de subordinação, mas de compreensão dos papéis. Embora, às vezes seja uma relação difícil, mas ela é saudável (Gestor público federal 46).

Ainda que as mudanças no interior do Estado sejam tênues, marcadas por visões dicotômicas, próprias de um Estado ainda patrimonialista e levem tempo para serem visualizadas em sua estrutura, uma situação que ilustra sinais de mudanças na sua relação com as organizações sociais em torno das políticas públicas para a agricultura familiar e a SAN é observada na Conab, de acordo com um gestor:

A Conab era uma empresa que não conhecia a agricultura familiar. Eu dizia brincando com os colegas da Conab que eles acabaram descobrindo a agricultura familiar com o PAA. Os desafios foram muito grandes porque não se tinha uma cultura de trabalhar com a agricultura familiar. Tivemos muita reunião, muito trabalho, muito compromisso das pessoas, além dos aspectos normativos e legais que foram se construindo junto com o Consea, com outros órgãos do governo federal, sobretudo o MDA e o MDS, e teve a articulação de uma rede interna [...] Tinha esses fluxos técnicos para dentro da Conab, com a qualificação do pessoal, mas tinha também um diálogo político de implantação da política pública. Os movimentos sociais se reuniam com a Conab para apresentar projetos que eram de importância deles. Nós tínhamos um diálogo com todos em relação a isso, que é legítimo da democracia, então tinha o fluxo que é digamos de baixo para cima. Aos poucos isso foi gerando mudanças, tanto no quadro técnico quanto nas compreensões, que foi mudando o perfil interno, não somente no quadro dirigente, mas também no quadro permanente e se ampliou da Conab para outros espaços (Gestor público federal 37).

Por diversas vias, sob a ótica de gestores públicos, as relações de cooperação por formulação entre a Fetraf-Sul e o Estado nas políticas de SAN proporcionam aprendizados, dentre os quais cabe destacar: que gestores precisam confiar nas lideranças que são qualificadas e conseguem incidir em políticas como o PAA, o Mais Alimentos, o PNAE e outras ações, pela capacidade de proposição e diálogo como porta-vozes de suas bases; que o governo está aprendendo a escutar e a sociedade está aprendendo a “parar de bater”, pois é infrutífero quando a sociedade civil bate e não propõe, ou quando propõe e o governo não escuta; que é uma aproximação da agricultura familiar na construção de uma política de SAN cujo modelo é reconhecido e até está sendo “exportado”, mostrando o quanto o PAA e o PNAE contribuem para melhorar a vida da população; que o PAA e o PNAE demandaram para dentro do governo um conjunto de rearranjos na organização, mudanças de posturas, de perfil de dirigentes, funcionários e técnicos, requerendo diálogo para definir os procedimentos políticos e administrativos em interlocução entre governo e sociedade civil; e que o tema da SAN passou a demandar recursos e ações, inclusive internacionais, que antes praticamente não existiam, o que aos poucos foi produzindo mudanças no governo, mesmo que seja a duras penas. Esses aprendizados sinalizam para mudanças no interior do governo, mas que são frágeis para serem caracterizadas como transformações do Estado.

Os espaços de conformação das políticas públicas de SAN no âmbito do Estado são mais ou menos permeáveis, de acordo com as correlações no interior do governo e a capacidade de incidência política das organizações sociais como a Fetraf-Sul. Um mesmo tema, como o PAA, toma conotações distintas no seu tratamento de acordo com os interesses dos atores e das opções governamentais em jogo. Com base em Tarrow e McAdam (2011) pode-se dizer que as oportunidades políticas nesses espaços, com foco no PAA, foram potencializadas pela Fetraf-Sul de modos distintos em dois momentos. Em um primeiro

momento o PAA e o PNAE apresentavam traços fortes de cooperação entre a Fetraf-Sul e o Estado como aliados em sua construção e gestão. Mesmo sem ter clareza da complexidade e do alcance desses programas, a Fetraf-Sul os interpretou como oportunidade, apostou neles e os mesmos potencializaram política e economicamente várias de suas organizações filiadas e a própria Federação no estímulo à produção de alimentos e na abertura de espaços para a comercialização, tanto nos mercados institucionais quanto em feiras e no mercado em geral.

Em um segundo momento, especialmente a partir de 2012, a definição do governo priorizar a execução do PAA por meio dos entes federados enfraqueceu a cooperação. Além do mais, a tornou mais conflituosa, mediante um diálogo interpretado pela Fetraf como produção de convencimento de que os rearranjos institucionais do PAA são bons para ambas as partes, mas que, na verdade, as organizações sociais se sentem preteridas em nome da estabilidade institucional que privilegia a cooperação via a integração aos entes federados. No limite, isso caracteriza um retrocesso nas relações de cooperação e evidencia que mudanças no interior do governo podem potencializar oportunidades importantes, mas não significam transformações nas estruturas do Estado e sua relação com a sociedade civil. Em decorrência, a Fetraf e suas organizações filiadas não se reconhecem nem se identificam com o novo desenho institucional do PAA, que na sua compreensão tomou rumos que não potencializam o protagonismo das organizações na dinamização da produção e consumo de alimentos saudáveis identificados com a vocação da Fetraf e da agricultura familiar. A próxima seção traz mais elementos sobre essa complexa relação nas políticas de SAN em Constantina.

## 6.2 ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR E O EXECUTIVO MUNICIPAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Sintraf) de Constantina<sup>12</sup> possui longa trajetória de participação na construção de uma diversidade de políticas públicas desde sua fundação, mas a partir do início da década de 1990 nasceram organizações específicas a ele vinculadas que se tornaram executoras de várias delas. Esta seção traz contribuições para compreender como tais organizações se relacionam,

---

<sup>12</sup> Com a fundação da Fetraf-Brasil gradualmente todos os seus sindicatos filiados estão atualizando seus estatutos sociais. Uma das alterações, de caráter simbólico, consiste na mudança de nome, passando de Sindicato dos Trabalhadores Rurais para Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar, estabelecendo consonância com sua identidade de categoria da agricultura familiar constituída por homens e mulheres, numa clara referência às relações de gênero. Em Constantina tal mudança foi procedida em 2015 e o STR passou a ser chamado de Sintraf.

especialmente com o Executivo Municipal, na conformação de políticas públicas com foco nas de segurança alimentar e nutricional. Ao analisar tais relações percebe-se que elas se caracterizam pela existência de repertórios de confronto e de cooperação conflituosa, em períodos descontínuos, de acordo com as correlações de forças ao longo das diferentes gestões públicas e das gestões das organizações sociais da agricultura familiar. Como foram eleitos prefeitos municipais alinhados com as organizações sociais (do PT e ligados ao Sintraf), cabe averiguar como uma situação de cooperação em políticas públicas se configura em nível local.

Desde sua fundação, em 1967, até a década de 1980 o sindicato cunhou sua atuação centrada na prestação de serviços médicos, odontológicos, previdenciários, de escritório e na reprodução da estrutura sindical. Realizou alguns cursos práticos de formação para associados, em parceria com o poder público municipal, a Fetag e a Fundação Gaúcha do Trabalho sobre conservação do solo, apicultura, prevenção de acidentes, corte e costura, culinária e relações humanas.

A partir de 1982, em decorrência de pressões de líderes sindicais que se tornaram atores-chave na transição político-sindical e por proposição da Fetag, ocorreu uma assembleia sindical importante, à época, porque instituiu lideranças sindicais nas comunidades e tratou de um tema ainda novo que era a produção e o preço do leite, que gerou mobilização estadual da Fetag por política agrícola no Estado. Com base no referencial de Giugni e Passy (1998) se pode dizer que em tempos de um Estado forte do regime militar, o sindicalismo local encontrou estratégias para se consolidar em torno de temas receptivos pelas suas bases e pelo poder público nas três esferas federativas, constituindo uma cooperação que se fazia possível entre perspectivas políticas moderadas de um mesmo campo político.

A partir da conquista da direção do Sindicato pela oposição sindical, em 1986, a agenda sindical e sua relação com o poder público municipal mudaram radicalmente. As atas e documentos sobre suas atividades desde então, confirmadas pelas entrevistas, mostram que o mesmo saiu de uma postura passiva e adotou repertórios organizacionais, inicialmente focados em temas mais propositivos, relacionados às políticas públicas: organização da produção, direitos previdenciários e sociais, formação e organização sindical, acesso à terra e habitação rural.

Os três primeiros ocuparam intensamente a agenda política do Sintraf até o final da década de 1990. Em torno da organização da produção, a partir da criação do Cetap, em 1987, houve estímulo por parte do Sintraf para a introdução da “agricultura alternativa”, com criação de bancos comunitários de sementes crioulas e associações de cooperação agrícola, como parte de um modelo alternativo de agricultura que depois se transformou em PDRSS,

além da proposição da criação de programas de troca-troca de sementes, seguro agrícola, Proagro e crédito. Como exemplo desse movimento cita-se um seminário promovido pelo Sintraf, em 1991, sobre os rumos da pequena produção e a questão agrária no Brasil, no qual emergiu o problema da concentração da comercialização e industrialização do leite por poucas indústrias.

No mesmo ano 22 agricultores familiares associados do Sintraf e com o seu suporte estrutural fundaram a Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina Ltda (Coopac), que iniciou com a compra e venda de leite e em 1993 já possuía 300 associados<sup>13</sup>. Rapidamente ampliou para o beneficiamento<sup>14</sup> e a comercialização de leite, com a marca Coopac, insumos agrícolas, grãos<sup>15</sup> e assistência técnica aos atuais 1.100 agricultores associados na dinamização da bacia leiteira de oito municípios da região. Picolotto (2005) menciona que, com a consolidação da Coopac, as experiências de agricultura alternativa e diversificada de cooperação agrícola estimuladas e articuladas pelo Sintraf como forma de resistência perderam sua força, pois não conseguiram romper com o modelo de agricultura especializada.

Se a primeira metade da década de 1990 foi de poucos avanços nas políticas públicas em meio a governos neoliberais, ao mesmo tempo foi de oportunidades para vários movimentos sociais rurais retomarem suas mobilizações por direitos, como os Gritos da Terra e a Marcha Popular pelo Brasil<sup>16</sup>, fazendo com que o Estado não só os ouvisse como também os reconhecesse enquanto categoria e abrisse canais de negociação e construção de políticas para a agricultura familiar. Como as políticas agrícola e agrária estavam na centralidade das

---

<sup>13</sup> Conforme dados da pesquisa de campo obtidos junto à Coopac, em 1993 esses 300 produtores associados forneciam 1.500 litros/dia; em 2001 já eram 600 produtores associados e 35.000 litros/dia e em 2015, dos 1.100 associados de Constantina, Novo Xingu, São José das Missões, Engenho Velho, Sagrada Família, Rondinha e Ronda Alta, 331 deles produzem e fornecem 58.000 mil litros/dia. A Coopac se preocupa com a forte concorrência, de modo que em 2014 havia mais de 10 empresas que compravam leite na região, ao mesmo tempo em que muitos agricultores priorizam o valor financeiro em relação às outras ações, como a qualificação, assistência técnica e a cooperação, guiando-se pela relação comercial (Liderança da Coopac de Constantina 08).

<sup>14</sup> Dados da pesquisa de campo mostram que, para a instalação da Planta de beneficiamento do leite a Coopac contou com recursos oriundos do MDA (R\$ 400.000,00) e de Emenda Parlamentar (R\$ 100.000,00). Sua inauguração, em 2005, contou com a presença do Ministro do MDA, deputados e muitas lideranças políticas e das organizações sociais do Estado e da região, constituindo um marco de reconhecimento público da Coopac e da agricultura familiar de Constantina.

<sup>15</sup> Conforme a pesquisa de campo, em 2014 a Coopac comercializou 35.000 sacas de milho para a fabricação de rações e 80.000 sacas de soja no comércio geral.

<sup>16</sup> Em 1997 centenas de militantes do MST fizeram uma caminhada desde vários estados até Brasília pela reforma agrária e lá foram recebidos por milhares de militantes pela mesma causa. Em 1999 ocorreu outra mobilização, que se tornou conhecida como a “Marcha dos 100 Mil”, por ter levado aproximadamente este número de militantes e ativistas de uma diversidade de organizações e movimentos sociais vinculados à agricultura familiar, camponesa e indígena, inclusive com a participação de Lula e Leonel Brizola, que simbolizavam a resistência e ao mesmo tempo um projeto alternativa para o Brasil naquela época. Esses foram alguns dos marcos fortes no recomeço das grandes mobilizações sociais que se sucederam em reação às políticas neoliberais e por políticas públicas para esses segmentos da agricultura.

agendas dessas mobilizações e já havia sido criada a Cresol no Paraná, as lideranças sindicais de Constantina ousaram e, em 1998, criaram a Cresol Constantina, a primeira no Estado, para se ocupar com a operacionalização da política de crédito rural, que era um grande gargalo devido à burocracia imposta pelos bancos, que “[...] escolhiam os agricultores que tinham condições e os pequenos não tinham vez.” (Liderança da AF e da Cooperac de Constantina 14). Hoje ela conta com 3.636 associados e 68 colaboradores, dos quais 27 na matriz e 51 que atuam em nove Postos de Atendimento Cooperativo<sup>17</sup> na região. Um gestor expressa o significado de sua criação para o fortalecimento dos agricultores familiares e o desenvolvimento rural: “Eu sempre digo, a alavanca da agricultura em Constantina ocorreu quando surgiu a Cresol.” (Agrônomo da Prefeitura de Constantina 19).

Os direitos previdenciários têm sido uma agenda contínua muito trabalhada pelo Sintraf, dado o grande contingente de agricultores familiares no município e o expressivo número de aposentados<sup>18</sup>. Entretanto, um diferencial é sua atuação nas áreas da formação e da saúde, esta última em uma dupla perspectiva. Por um lado, na defesa da saúde comunitária, na constituição de Comissões Intermunicipais de Saúde pública e na implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) e de um conjunto de iniciativas de políticas públicas, que em 2002 desembocou na fundação da Associação Hospitalar Comunitária de Saúde Regional (Ahcros)<sup>19</sup>, instituição de utilidade pública, sem fins lucrativos e de caráter beneficente, que conquistou a certificação de entidade filantrópica em 2015. Por outro, como alternativa à política da medicina curativa, que era dispendiosa e de difícil acesso aos agricultores descapitalizados, o Sintraf organizou e mantém, desde 1987, um horto de plantas medicinais que abastece uma farmacinha fitoterápica que funciona em anexo ao Sintraf e serve aos associados e à comunidade em geral com uma diversidade de remédios da medicina popular.

A formação de lideranças sindicais, acompanhada da organização sindical é uma característica marcante desde o início do novo sindicalismo no município. A maior parte dos

---

<sup>17</sup> “Hoje temos nove Postos de Atendimento Cooperativo na região com estruturas de atendimento onde cada agente do município atende e mais um grupo que dá suporte na área política para barganhar associados. Pela ordem nós temos os Postos em São José das Missões, Engenho Velho, Santo Antônio do Planalto, Santo Augusto, Rondinha, aí vem o Frederico (que já se desmembrou), Liberato Salzano, Fontoura Xavier, Chiapeta e temos em andamento os municípios de Novo Xingu e Três Palmeiras que estão em fase de abertura.” (Liderança da Cresol Constantina 22).

<sup>18</sup> Segundo o IBGE (2010), a população de Constantina soma 9.752, sendo 3.242 rural e 6.510 urbana. E estudos de situação da Emater Constantina (2014) apontam que há 965 aposentados rurais, com 547 idosos e 674 jovens. Apontam, ainda, que há 1.035 propriedades rurais: 95,75% menores que 50 hectares e 71,80% menores que 20 hectares.

<sup>19</sup> Ao longo de sua história a Ahcros sempre foi dirigida por membros da diretoria do Sintraf (pelo presidente), cujas orientações sindicais perpassavam a política de atendimento da Ahcros. Em 2014 foi eleito o primeiro presidente (um servidor público estadual) que não é dirigente do Sintraf, o que trouxe algumas tensões com o Sintraf, mas também está abrindo outros canais de interlocução nas políticas públicas de saúde, para além do campo demarcado pelo Sintraf e o Partido dos Trabalhadores.

dirigentes políticos e lideranças das organizações da agricultura familiar no município, muitos dos quais exerceram e/ou ainda exercem liderança de direção regional, estadual e na região Sul, participaram de algum processo de formação promovido pelo Sintraf.

Aos poucos a ação sindical que era centrada na organização sindical e na formação incorporou elementos de preparação das lideranças para a formulação e proposição de políticas públicas para a agricultura familiar. O quadro 5 mostra as principais ações e políticas públicas ao longo do que se pode chamar de primeira fase do sindicalismo em Constantina. Nesse período nota-se baixa relação de interface e incidência do poder público municipal nas mesmas e os temas afetos à segurança alimentar e nutricional aparecem de modo difuso na organização da produção ou em programas federais com alguma contrapartida do primeiro em sua operacionalização.

**Quadro 5 - Principais programas e ações de políticas públicas para a agricultura familiar realizados em Constantina de 1967 a 2003**

Período	Área	Programa/ação Federal	Programa/ação Estadual	Programa/ação Municipal	Organizações Envolvidas
1967-1989	Produção	- Proagro - Crédito Rural		- Conservação estradas - Bancos de sementes - Projetos Cooperação	- Sintraf - Associações - Pastoral Rural
	Direitos sociais	- Previdência Rural	- Assistência social	- Dentista e médico - Saúde alternativa	- Sintraf - Comaf
1990-2003	Produção	- Proagro - Provape - Pronaf: custeio e investimento - Seguro Agrícola	- Assistência técnica - Troca-Troca de sementes - Pró-Rural	- Serviços da Emater e Secretaria da Agricultura - Conservação de estradas	- Sintraf - Coopac - Cetap - Ceap
	Direitos sociais	- Previdência p/ homens/mulheres - Salário Maternidade	- Alfabetiza Rio Grande - Educação de Jovens/Adultos	- Atendimento de Urgência e Emergência - Telefonia Rural - Espaço Escolar	- Ahcros - Farmacinha - Sintraf - Comaf
	Acesso à Terra	- Crédito Fundiário/ Banco da Terra	Reassentamento Área Indígena	- Apoio à remoção das famílias	- Sintraf - Associação de Jovens Rurais
	Habitação Rural	- Programa Social de Habitação	- Programa de Habitação Rural	- Terraplanagem	- Sintraf, Cresol e Cooperhaf

Fonte: Picolotto (2005), atualizado pelo autor (2016) com dados da pesquisa de campo junto às organizações da agricultura familiar e órgãos públicos de Constantina.

Uma fase marcante do Sintraf e das organizações da agricultura familiar na relação com as políticas públicas no município iniciou em 1999 e se acentuou a partir de 2003. No período em que Olívio Dutra governou o Estado foram impulsionados programas sociais relacionados à SAN, com destaque para a reforma agrária, reassentamento de agricultores familiares que ocupavam áreas indígenas nos municípios da região, habitação rural e apoio à



organização de agroindústrias familiares, com a criação do selo Sabor Gaúcho da agricultura familiar e estruturas de suporte à comercialização. Alguns deles, como o de fortalecimento das agroindústrias, foram retomados pelo governo Tarso Genro e relativizados a partir de 2015, como parte da descontinuidade que marca as políticas públicas no Estado. Mesmo assim, tiveram incidência na agricultura familiar e as organizações sociais de Constantina foram habilitadas na construção, acesso e execução desses programas no município.

Nesse período várias associações criadas na década anterior se transformaram em agroindústrias e outras foram criadas. Juntas, estimuladas pelas demais organizações locais e sob o abrigo do Sintraf, em 2003 criaram a Cooperativa dos Grupos de Agroindústrias dos Agricultores Familiares de Constantina e Região Ltda (Cooperac), que congrega e representa 19 agroindústrias familiares<sup>20</sup> e 108 associados na abertura de canais de comercialização da produção dessas agroindústrias. A partir de então, a Cooperac se estruturou e começou a acessar diversos projetos e programas, qualificou sua gestão, criou sua própria marca e passou a comercializar seus produtos no município, na região e até na região metropolitana de Porto Alegre, apresentando-se como alternativa de comercialização de uma diversidade da produção alimentar da agricultura familiar, conforme menciona uma liderança:

No começo foram criadas as filiais, mas não deu certo porque uma pequena agroindústria não tinha recursos para pagar um contador por mês para manter sua pequena cooperativa. Agora a Cooperac representa as agroindústrias, vende os produtos dos associados e tira nota pela Cooperac, depois os impostos são rateados entre eles no final do mês pelo contador. O desafio é que a maior parte do nosso povo não tem conhecimento em gestão e contabilidade. Quando foi criada a marca da Cooperac, que é “Vita Colônia”, foi feito um debate grande, com ajuda do governo sobre a gestão, por isso eu acho que agora vai deslanchar (Liderança do Sintraf e ex-coordenador do Comitê Gestor do PAA de Constantina 02).

Com base na trajetória de organização das mulheres rurais na região Sul e no município, na fundação da Fetraf-Sul o sindicalismo cutista definiu pela criação de coletivos de mulheres agricultoras familiares dentro de sua estrutura organizativa. Logo, em 2003 foi criado o Coletivo de Mulheres Agricultoras Familiares (Comaf)<sup>21</sup> no município, como parte

<sup>20</sup> Conforme a Emater de Constantina (2014) e dados coletados junto à Cooperac, as 19 agroindústrias que a integram estão assim distribuídas: 1 de laticínios (leite pasteurizado integral) com 4 produtores, 3 de derivados de cana (açúcar mascavo e melado) com 29 produtores, 7 de derivados de carne (salame, copa e torresmo) com 36 produtores, 3 de derivados de leite (queijo) com 13 produtores, 1 de derivados de mandioca (pré-cozida e resfriada) com 8 produtores e 4 de panificação e moinho colonial (pães, cucas, bolachas e farinha) com 5 produtores. Somente uma é legalizada, as demais produzem e comercializam por meio da Cooperac, no mercado informal, na Feira da Agricultura Familiar que funciona no porão do Sintraf de Constantina e no mercado geral.

<sup>21</sup> Em Constantina houve lideranças que participaram da fundação do Movimento de Mulheres Agricultoras, em 1984, ligado à Fetag. Insatisfeitas com a linha política adotada por este movimento que segue a orientação da Fetag, participaram do grupo que criou o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, em 1989. Com a

do Sintraf, que se dedica à formação de lideranças, apoio à diversificação produtiva e à SAN, questões de gênero e ações de prevenção da violência contra as mulheres<sup>22</sup>. Para uma das fundadoras, “A gente formou o coletivo de mulheres nos três estados do Sul e no município para trabalhar na agricultura familiar, com cursos para as mulheres e orientação sobre adubação orgânica, alimentação e saúde alternativa.” (Liderança do Sintraf e do Comaf de Constantina 05).

Habilidosamente as mulheres se tornaram atrizes estratégicas com destacada capacidade de agência que, por meio do Sintraf<sup>23</sup>, acessam vários projetos de políticas públicas e levam adiante temas importantes como a produção para o autoconsumo, participação na direção do Sintraf, estímulo à organização de hortas, alimentação e saúde alternativa<sup>24</sup>, além da produção de alimentos diversos para a comercialização na Feira da Agricultura Familiar que funciona no porão do Sintraf, na qual elas exercem um papel preponderante. Uma liderança acentua a força do trabalho de base realizado pelas mulheres, o que nos últimos anos tem sido raro no meio do sindicalismo, mas que tem sua contribuição para as mudanças na vida das pessoas e na agricultura familiar:

Em 2002, através do sindicato, da Coopac e da Cresol, nós fomos desafiadas a organizar as mulheres do nosso município. Até então elas estavam organizadas através do movimento de mulheres aqui em Constantina. E a gente começou a organizar o coletivo de mulheres, até porque foi uma determinação de um congresso da Fetraf-Sul, que as mulheres da Fetraf se organizassem em seus municípios através de coletivos. Nós começamos a fazer um trabalho de base, de visita nas comunidades, dialogando e discutindo com as mulheres e escolhendo

---

criação da seção brasileira da Via Campesina, em 1999, gradualmente este movimento aderiu à Via Campesina e se transformou em Movimento de Mulheres Camponesas. Por sua vez, as mulheres vinculadas ao sindicalismo rural cutista optaram por constituir o Coletivo de Mulheres da Agricultura Familiar que se organizou como parte do sindicalismo da Fetraf-Sul desde então, com sede no próprio Sintraf de Constantina e articulação nas três esferas de organização da Fetraf.

<sup>22</sup> Na fase inicial do sindicalismo combativo no município as mulheres foram decisivas para a conquista de sua direção, conforme afirma uma dirigente: “Então, através da sindicalização das mulheres a gente começou a organizar as mulheres em busca de seus direitos e foi através das mulheres que a gente conquistou o sindicato (Liderança do Sintraf e do Comaf de Constantina 05). Duas décadas depois elas deram outro passo na conquista de direitos e políticas públicas: “Nós conseguimos, em 2011, organizar a 1ª Conferência Municipal de Mulheres, depois fomos para a Estadual e conseguimos vaga para a Nacional. Em 2011 foi tirado no Coletivo a criação do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, e nós conseguimos efetivar ele agora em 2013, com muita briga com o poder público municipal.” (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04).

<sup>23</sup> A Fetraf-Sul e os respectivos Sintrafs orientam os coletivos de mulheres a não se tornarem pessoas jurídicas próprias para evitar que sua autonomização aumente a burocracia e leve à sua desvinculação do sindicalismo cutista. Dessa forma, os procedimentos formais e o acesso aos projetos de políticas públicas dos coletivos são apresentados e/ou avaliados formalmente pelos Sintrafs, como vem ocorrendo em Constantina, o que também não deixa de ser uma forma de controle sobre a organização deste segmento.

<sup>24</sup> Diante do crescimento de casos de câncer no município (67 casos cadastrados em 2010), em 2010 um grupo de mulheres rurais e urbanas criou a Liga Feminina de Combate ao Câncer em Constantina, que é presidida por uma liderança do campo do Sintraf que integra a direção da Coopac. A Liga trabalha em articulação com o Coletivo de Mulheres e as demais organizações em ações de informação e orientação sobre alimentação saudável e cuidados da saúde e prevenção do câncer.

lideranças. Em 2003 constituímos o coletivo de mulheres, mas a gente fazia um trabalho voluntário e tinha que fazer pela estrutura do sindicato. A partir do momento que a gente organizou as mulheres, umas 40 lideranças, e que a gente de fato fundou o coletivo aqui no município, aí nós passamos a ser liberadas pelo sindicato para trabalhar. Tivemos um apoio importante do Cetap e do Ceap na época, e a gente começou a fazer projetos conveniados com o governo federal, com a Secretaria de Políticas para as Mulheres e o MDA, e desde 2004 começamos a fazer projetos via o sindicato. Fomos crescendo por essa referência, mas principalmente, por ter duas pessoas liberadas e o acompanhamento de uma dirigente do sindicato. Então a gente começou a fazer um trabalho com projetos produtivos e soberania alimentar, temas de gênero, saúde e violência contra a mulher em sete municípios da região: Constantina, Rodinha, Novo Xingu, Engenho Velho, Sarandi, São José das Missões e Liberato Salzano (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04).

As oportunidades políticas que se abriram para o Coletivo de Mulheres acessar recursos públicos por meio de projetos diversos, de forma sucessiva desde 2004, junto com as demais organizações da agricultura familiar, possibilitaram a criação das condições estruturais para a consolidação de sua organização no município e sua expansão na região. A cooperação duradoura em temas afins possibilitou que elas fortalecessem sua resiliência e se constituíssem em uma espécie de “guardiãs” das iniciativas de promoção da saúde e da SAN. Aos poucos, conquistaram seu reconhecimento e se tornaram uma referência política<sup>25</sup> em questões de gênero, articuladas com a dinamização de ações de organização da produção, pelo viés da SAN e da saúde das famílias, conforme expressam fundadoras do Coletivo:

Depois que conseguimos pegar recursos do governo federal para trabalhar com as mulheres nos tornamos referência em nível de região Sul, dentro da Fetraf, na relação com o MDA e com a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04).

Nós sempre conseguimos projetos com o governo federal e o governo estadual. Isso facilitou o nosso trabalho, porque antes a gente tirava dinheiro do bolso para participar das coisas. Hoje não, hoje a gente consegue muitos projetos para trabalhar com a juventude, com as mulheres, com os grupos organizados, os pequenos agricultores e as agroindústrias, mas sabemos que ainda tem muita coisa para fazer (Liderança do Sintraf e do Comaf de Constantina 05).

A partir do ano 2000 a sociedade civil em geral e, de modo especial, as organizações da agricultura familiar e seus aliados acumularam forças e elegeram prefeitos do PT por três mandatos sucessivos<sup>26</sup>, alinhados com um projeto político de sociedade e de agricultura defendido pelas organizações articuladas no campo do Sintraf. Essa vitória eleitoral,

<sup>25</sup> Resultante desse trabalho político-organizativo referenciado, em 2012 uma das líderes do Coletivo de Mulheres foi eleita vereadora no município, especialmente pela força e o apoio do voto de suas companheiras.

<sup>26</sup> Francisco Frizzo (2001-2008) é Engenheiro Agrônomo da Emater, com vários anos de atuação com as famílias e organizações sociais da agricultura familiar; Bráulio Zatti (2009-2012) é agricultor familiar, ex-dirigente sindical e um dos fundadores da Cooperhaf, da Cresol Constantina e da Cresol Central das quais era dirigente em 2014.

emblemática no município -, acrescida de períodos dos governos estaduais de Olívio Dutra e Tarso Genro e dos sucessivos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff -, propiciou oportunidades para a construção e execução de políticas públicas no município.

Em Constantina, de 2001 a 2012 ocorreu uma fase de relação entre as organizações sociais da agricultura familiar e o poder público que, na acepção de Giugni e Passy (1998), caracteriza-se como uma cooperação conflituosa, do tipo de formulação e execução de políticas públicas, haja vista a presença de aliados no poder. Os atores que historicamente se mantiveram na resistência contra-hegemônica e se sentiam à margem da atenção do poder público, elegeram prefeitos e indicaram gestores<sup>27</sup> para secretarias municipais e áreas da administração pública, conformando uma nova forma de relação nas políticas públicas:

O poder público teve um papel muito forte nesses 12 anos. Buscou recursos, emendas parlamentares, estimulou os agricultores a montar agroindústrias e ele fornecia os equipamentos. Ou então, que os agricultores montassem um pomar e o poder público ajudava com um pulverizador ou algum outro equipamento. E também as organizações foram bem fortes no sentido de buscar recursos, através dos Territórios da Cidadania<sup>28</sup>, onde se discutia os recursos e investimentos dos governos estadual e federal. As entidades foram muito fortes nisso. Os coletivos de mulheres, sindicato, Cresol, Coopac e as Prefeituras. Nós tínhamos uma boa representação e articulação e foi muito importante, além de outros canais (Agrônomo da Prefeitura de Constantina 19).

Assim, a cooperação com a presença de lideranças das organizações sociais no Estado, teve relevância em vários níveis. Primeiro, na captação de recursos financeiros junto aos órgãos públicos das três esferas de governo. Segundo, na destinação de recursos, levando-se em conta as relações de proximidade na sua liberação para agricultores sindicalizados, supostamente alinhados (ou aliados) aos grupos detentores do poder político no momento. Considerando a relação de mão dupla entre o Estado e as organizações sociais, aparentemente essa cooperação se apresentou mais forte do Estado para as organizações. Desse modo, a ampliação da quantidade e da diversidade de projetos e programas públicos para a agricultura

---

<sup>27</sup> Um ex-presidente do Sintraf e dirigente da Coopac se tornou Secretário da Saúde; outro ex-presidente do Sintraf foi Secretário da Agricultura e de Obras; outro assumiu encargo de relações institucionais com os governos estadual e federal; e outro, ainda, assumiu a Secretaria de Administração; um filho de agricultores do mesmo campo assumiu a Secretaria da Educação; uma líder do Coletivo de Mulheres assumiu a Secretaria de Assistência Social. Ou seja, em momentos diferentes ao longo de 12 anos várias lideranças históricas e novas do sindicalismo cutista assumiram diferentes encargos nas gestões públicas e, por sua vez, abriram canais de acesso que, aos poucos, se desdobraram em ações e projetos de fortalecimento da agricultura familiar.

<sup>28</sup> O coordenador do Território da Cidadania que abrange os municípios da microrregião é também dirigente da Coopac e associado da Cooperac, com amplo trânsito na relação com as organizações da agricultura familiar do município e com lideranças que ocupam cargos estratégicos no governo federal, o que também facilita o acesso aos recursos via projetos das organizações sociais.

familiar e a SAN, construídos e executados em parceria entre as organizações sociais, conforme o quadro 6.

**Quadro 6 - Políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e da SAN implantadas em Constantina - Período de 2003 a 2014**

Área	Programa/ação Federal	Programa/ação Estadual	Programa/ação Municipal	Organizações Envolvidas
Produção e comercialização	- Ampliação do Pronaf (investimento, custeio, jovem, mulher, agroindústria, turismo rural, agroflorestal, agroecologia) - Seguro Agrícola - Projeto ATER - Fomento da Produção - Territórios da Cidadania - Brasil sem Miséria - Emedas Parlamentares - Organização Produtiva das Mulheres - Alimentos Orgânicos - Unidade Recebimento de Produtos - Quiosque Agricultura - Equipamentos Feira da Agricultura Familiar	- Seguro Agrícola - RS Rural - RS + Igual - Qualificação de Agroindústrias - ATER - Troca-Troca de sementes - ATER + Leite - RS mais Renda - Equipamentos para a Feira - Projeto Produtivo (adubo, estufas, caminhão, máquinas, caminhonetas) - Segunda Água/produção	- Suporte técnico da Emater e Secretaria da Agricultura - Produzindo Diversidade - Patrulha Agrícola - Mais Água mais Renda - Citricultura e Vitivinicultura  - Terreno e suporte técnico - Obras e infraestrutura	Sintraf Cresol Cooperac Coopac Comaf
Segurança alimentar e nutricional	- PAA - PNAE	- Capacitação de agricultores	- Fome Zero - Hortas: caseira/escolar - Alimentação Saudável - Horto e Farmacinha	Comsea Sintraf Coopac Cooperac Comaf Comitê Gestor
Direitos sociais e formação	- Previdência Rural - Benefício doença - Pronatec, + Educação		- Filantropia da Achros/Convênios - Todas as Letras	Sintraf Ahcros
Acesso à terra	- Crédito fundiário - Nossa primeira Terra	- Reassentamento Área Indígena - Infraestrutura	- Apoio logístico	Associação de Moradores Sintraf, Cresol
Habitação rural	- Programa Nacional de Habitação Rural	- Programa Social de Habitação	- Caprichando a Morada	Sintraf, Cresol e Cooperhaf

Fonte: Elaborado pelo autor (2016), cf. dados da pesquisa de campo.

Cabe realçar que nesta segunda fase as ações ligadas à SAN adquiriram maior visibilidade e espaço nas agendas de diversas organizações da agricultura familiar, especialmente do Coletivo de Mulheres e nos programas habitacionais que trabalham com

uma concepção de melhorar a qualidade de vida das famílias no sentido integral a partir de seu lugar de moradia.

De acordo com Guareschi (2010), Silva e Schmitt (2012), a produção diversificada para a segurança alimentar e nutricional foi impulsionada com a Estratégia Fome Zero em âmbito federal e na região Sul a partir de 2003, especialmente por meio da implantação do Programa de Aquisição de Alimentos. Na mesma linha, estudos de Picolotto (2006), Gazolla e Schneider (2005) já evidenciaram que, em Constantina, o PAA se constituiu em uma estratégia para diversificar a produção alimentar, abrir espaços para novos mercados, contribuir com a reprodução social da agricultura familiar e a superação da insegurança alimentar e nutricional.

Por outro lado, enquanto duas gestões municipais (2001-2008) acentuaram o estímulo à diversificação produtiva, por meio do incentivo de hortas, plantio de pomares, produção de subsistência e alimentação saudável e de qualidade, a seguinte deu ênfase à busca de recursos para projetos e programas de estímulo à produção e estruturação da infraestrutura da cidade e do interior, mas ambas as linhas careceram de foco e de continuidade, ainda mais sentida com o fim do ciclo das três gestões públicas (Liderança masculina da AF de Constantina 12).

Ao longo de nove anos de uma cooperação bem sucedida entre as organizações sociais da agricultura familiar, o governo federal e o poder público de Constantina na execução do PAA - que ao ser introduzido no município passou a ser chamado de Programa Fome Zero -, sua implantação envolveu a organização de diversos atores, desde a produção até o consumo. A execução do PAA entre 2004 e 2008 ficou ao encargo da Coopac, de 2009 até sua finalização, em 2013, foi assumida pela Cooperac, mediante a celebração de convênios anuais renovados com a Conab. A organização da produção envolveu, em média, 136 agricultores familiares por ano, que forneceram em média 21 itens<sup>29</sup>, desde alimentos *in natura* produzidos por famílias individuais, especialmente frutas e verduras, até os produzidos em grupos e/ou processados pelas agroindústrias familiares, dentre eles massas, carnes e lácteos.

Como entidades receptoras e mediadoras na distribuição das cestas de alimentos para uma média de 332 famílias por ano e para entidades socioassistenciais, foram designadas a Igreja Católica, a Achros e a Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços Constantina Ltda (Cootrac), em combinação com a Secretaria Municipal de Assistência Social. O

---

<sup>29</sup> Nas extensas listas de alimentos fornecidos pelos agricultores familiares encontram-se verduras, legumes, tubérculos, frutas, mel, ovos, cereais, farinhas, massas, geleias, carnes, queijo e leite em pó, entre outros.

gerenciamento do programa foi realizado por um Comitê Gestor composto<sup>30</sup> por representantes das organizações dos agricultores familiares, de outros segmentos da sociedade civil e do poder público, com a incumbência de cuidar da organização, cadastramento e seleção das famílias fornecedoras e receptoras até o acompanhamento da distribuição dos alimentos e a promoção de ações complementares como mutirões de limpeza, hortas caseiras e cursos de promoção humana e profissionalizantes. A tabela 7 mostra o volume de recursos investidos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PAA, o número de agricultores fornecedores e de famílias que acessaram às cestas do programa ao longo de sua execução pela Coopac e a Cooperac em Constantina.

**Tabela 7 - Execução do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em Constantina – Período de 2004 a 2013**

<b>Ano</b>	<b>Recursos Investidos em R\$</b>	<b>Agricultores Fornecedores</b>	<b>Famílias Beneficiadas</b>
2004	150.000,00	76	218
2005	449.165,99	194	279
2006	628.918,80	255	272
2007	439.980,00	100	358
2008	481.435,50	166	350
2009	325.543,00	101	352
2010/2011	512.000,00	100	450
2012/2013	442.624,00	106	380
<b>TOTAL</b>	<b>3.539.667,29</b>		

Fonte: Coopac e Cooperac, elaborado pelo autor (2016).

De acordo com membros do Comitê Gestor, desde o início, o Programa Fome Zero foi desenvolvido no município com uma concepção emancipatória e de conjugar ações emergenciais e estruturantes, tanto com as famílias fornecedoras como com as receptoras dos alimentos. Nisso, sem dúvida, consiste seu mérito qualitativo, porque ele contribuiu para melhorar as condições sociais e econômicas de um grande número de famílias que o acessaram. Segundo um dos coordenadores, não se tratava apenas de dar alimentos às famílias, mas de acompanhá-las com projetos, como o Todas as Letras, de alfabetização de adultos, cursos de pintura, corte e costura, construção civil e outros, com vistas a ajudá-las a não dependerem somente das cestas distribuídas quinzenalmente, mas se prepararem para buscar emprego e outros meios para melhorar suas condições de vida, o que se tornou realidade para muitas famílias (Liderança da AF e ex-coordenador do Comitê Gestor do PAA

<sup>30</sup> Desde o início da execução do PAA, conforme os projetos e relatórios enviados pelos gestores à Conab, o Comitê Gestor foi composto por um representante das seguintes entidades: Comsea, Sintraf, Coopac, Cooperac, Conselho de Desenvolvimento Agropecuário, Emater, Igreja e um do Poder Público Municipal.

em Constantina 02). O conjunto articulado de ações em torno do PAA foi importante para abrir novas oportunidades a produtores e consumidores, inclusive credenciou<sup>31</sup> as organizações envolvidas e o próprio município em outros espaços:

Com o PAA nós nos tornamos referência no Brasil. Fomos a Brasília apresentar o projeto em encontros nacionais que tinham até ministros presentes. E Constantina saiu na capa do material da Conab em 2006 e 2007, sem contar os lugares onde fomos levados pelo pessoal da Conab, queriam que a gente fosse a Porto Alegre, pra cá e pra lá, para expor a experiência. O PAA teve um significado de abrir muitas porteiras. O pessoal começou a ver a possibilidade de produzir. Por exemplo, nós temos várias agroindústrias e elas tiveram um pontapé inicial para se fortalecer junto com seus associados, com cotas para a produção de alimentos e garantia de venda. Eles vendiam um pouco mais na feira, vendiam mais um pouco na cidade, começaram a vender nas feiras em Porto Alegre, na Expointer, em Não Me Toque, até foram para o Rio de Janeiro e para Brasília nas feiras. Então, eu acho que o PAA tem contribuído bastante nessa questão de abrir os olhos dos agricultores dessa possibilidade de ganhar dinheiro, também com produtos de consumo humano alimentar (Liderança da AF e ex-coordenador do Comitê Gestor do PAA em Constantina 02).

O PAA foi um grande incentivo para o retorno da produção de subsistência. Provavelmente sem o PAA não se teria resgatado essa questão. Foi através dele que as pessoas perceberam que poderiam ganhar dinheiro com a venda de repolho, alface, batata, mandioca, carne e outros produtos (Liderança masculina do Sintraf e do Conselho Municipal Agropecuário de Constantina 12).

Mesmo que as lideranças não mencionem explicitamente, um acerto metodológico na implementação do PAA no município inspirou-se nos mutirões da agricultura familiar, que envolvem e comprometem os diferentes atores sociais e governamentais nas políticas públicas, com um senso de participação e compromisso de cidadania. O PAA, de fato, envolveu as organizações sociais da agricultura familiar, o Comitê Gestor, a comunidade do Bairro São Roque<sup>32</sup> (onde se encontrava o maior número de famílias cadastradas que o acessaram e funcionou como referência espacial do programa), além de outras entidades do município e do poder público que se fizeram parceiros e cooperaram com voluntários e com apoio logístico, cursos de formação e atividades desenvolvidas ao longo de sua execução.

Em termos teóricos, pode-se refletir que, em um contexto de cooperação entre o governo e as organizações sociais, por ambos serem do mesmo campo político em nível

<sup>31</sup> Membros do Comitê Gestor do PAA foram convidados para expor a experiência do PAA em atividades de SAN em Brasília, Porto Alegre e na região. O Ministro do MDA foi ao município na inauguração da Plataforma de Beneficiamento de leite da Coopac, em 2005, período em que a Coopac foi executora do PAA. No mesmo ano a Conab realizou, no município, um seminário estadual de avaliação do PAA e suas perspectivas para potencializar a comercialização da produção da agricultura familiar.

<sup>32</sup> O Bairro São Roque é o único bairro formalmente constituído no município e concentra a maioria das famílias que foram empurradas pelo êxodo rural nas últimas décadas, tanto que acima de 80% daquelas que receberam as cestas do PAA residem no Bairro. A escolha do salão comunitário como centro de referência do Programa facilitou a logística e o trabalho de formação e acompanhamento, mas também valorizou e elevou a autoestima das famílias e da comunidade em seus lugares de vida.



municipal e nacional, as organizações sociais se beneficiaram da abertura que obtiveram por parte do Estado para executar as políticas a elas delegadas de forma criativa e eficiente, qualidade que se encontra mais amiúde na sociedade civil do que em âmbitos governamentais, já que estes, com frequência, são mais marcados pela lógica da burocracia.

A execução de uma política de SAN, com a complexidade e as dimensões que ela tomou na implantação do Programa Fome Zero em Constantina, com reconhecida qualidade e capital social (com conteúdo de cidadania e direitos humanos), fecha um ciclo que se iniciou no âmbito federal, no qual a Fetraf foi uma das protagonistas na formulação de programas relevantes nesse campo. Além disso, esse ciclo foi retroalimentado porque a prática local em torno do PAA foi alçada como experiência exitosa com significativa repercussão na região e no país, tendo-se tornado possível pela proximidade política entre os atores envolvidos.

Assim sendo, faz sentido incluir na extensão teórica mais uma categoria de cooperação, aqui denominada de execução qualificada. Esta tipologia se diferencia da simples cooperação por delegação, proposta por Giugni e Passy (1998), que se mostra como um processo *top down*, ou seja, a política pública é definida em alguma instância estatal e o papel das organizações e movimentos sociais seria basicamente o de operacionalizá-la, tal e qual foi concebida, caracterizando-se como um processo verticalizado.

A nova tipologia, agora proposta, inclui uma dimensão eminentemente dialógica e de retroalimentação, expressa nestes termos: a política é formulada nas instâncias superiores, com a agência e o protagonismo das organizações sociais da agricultura familiar, baixa ao nível local para sua implementação por meio das próprias organizações e, a partir da prática, sua avaliação e suas condições de execução retornam para uma reformulação em vista de fortalecer sua efetividade. Esse processo pode ser expresso graficamente conforme a figura 7.

**Figura 7 – Formulação e execução qualificada de políticas públicas**



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A partir de 2009 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constituiu-se em mais uma oportunidade para a diversificação da produção e alternativa de renda aos agricultores familiares e, ao mesmo tempo, de qualificação da oferta de alimentos para a segurança alimentar e nutricional nas escolas públicas no município. Com base na lei que regulamenta o PNAE<sup>33</sup> e na experiência do PAA, o poder público passou a adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de Chamadas Públicas, de modo a atingir uma média de 40% do total investido entre os anos 2009 e 2014, com os recursos federais do PNAE<sup>34</sup> somados aos recursos próprios<sup>35</sup>. Esse percentual se refere às aquisições para as escolas públicas municipais e estaduais, já que as últimas optaram por fazer parte dos convênios municipais para acessar os recursos da alimentação escolar. A tabela 8 traz o valor total de recursos transferidos pelo FNDE ao município e o percentual de aquisições da agricultura familiar, que apresenta gradativo aumento do percentual investido nos últimos anos.

**Tabela 8 - Valores transferidos e investidos na aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE em Constantina, de 2011 a 2014**

Ano	Valor transferido R\$	Valor das Aquisições da Agricultura Familiar	Percentual %
2011	132.120,00	46.544,80	35,23
2012	163.704,00	36.302,75	22,18
2013	212.522,00	74.016,51	34,82
2014	169.429,20	101.223,87	59,81

Fonte: BRASIL/FNDE (2015c), organizado pelo autor.

Apesar de diversos estudos ressaltarem a importância do PNAE para oportunizar novos mercados para a agricultura familiar e qualificar a SAN nas escolas públicas, em Constantina, mesmo que o volume de recursos investidos nas aquisições da agricultura familiar tenha ultrapassado o percentual mínimo da obrigação legal, ainda não é um programa estratégico para as organizações associativas da agricultora familiar e a gestão pública.

Os possíveis fatores implicados nisso serão retomados a seguir, cabendo fazer breve alusão a dois deles. Por parte da gestão pública, o programa ainda tem sido compreendido e

<sup>33</sup> A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, denominada de Lei do PNAE, requer que, no mínimo, 30% dos alimentos adquiridos pelas escolas públicas para a alimentação escolar sejam oriundos da agricultura familiar.

<sup>34</sup> Segundo o FNDE (2015), foi transferido ao município um montante de R\$ 104.429,20 em 2009 e R\$ 140.700,00 em 2010. A partir de 2011 o FNDE possui os registros das prestações de contas das prefeituras e secretarias estaduais de educação no sistema SiGPc alimentado pelo FNDE.

<sup>35</sup> Conforme informações da Secretaria da Fazenda de Constantina obtidas na pesquisa de campo, o município investiu recursos próprios nessa proporção para complementar o orçamento: R\$ 8.512,66 em 2009, R\$ 5,89 em 2010, R\$ 2.385,82 em 2011, R\$ 49.344,17 em 2012, R\$ 54.068,01 em 2013 e R\$ 57.054,00 em 2014. A contrapartida do município (apesar de ser pouco expressiva) eleva a média percentual de aquisições da agricultura familiar de 38% para cerca de 40% entre 2009 e 2014, mostrando que o município ultrapassou a média exigida por lei, mas ficou bem aquém do que poderia ter adquirido diante do potencial de oferta de alimentos da agricultura familiar e do número de alunos da rede pública.

tratado mais como cumprimento de uma obrigação legal e burocrática do que uma iniciativa que, efetivamente, poderia trazer contribuição qualitativa à SAN nas escolas e alternativa de renda aos agricultores. Conseqüentemente, tem sido pouco estimulado em termos de estruturas de suporte<sup>36</sup> e assistência técnica específica para a organização da produção e sua distribuição nos estabelecimentos. Na ótica das organizações da agricultura familiar o programa é percebido como mais uma oportunidade de acesso ao mercado, ainda que seja para poucos. No entanto, as exigências legais, sanitárias e burocráticas, acrescidas do volume pouco expressivo de aquisições, além dos critérios de seleção e da rotatividade, encontram-se na base de um baixo interesse<sup>37</sup> pelo acesso ao programa, especialmente das agroindústrias familiares e de famílias que já acessam outros mercados.

Nas duas últimas décadas, tanto as organizações da agricultura familiar quanto o poder público de Constantina tiveram acesso a muitos recursos públicos federais e alguns estaduais, numa relação de diálogo e cooperação. A Fetraf exerce um papel importante nessa relação, mediante a abertura de canais de debate e formulação de políticas, programas e projetos, com um inegável papel de alguns atores estratégicos<sup>38</sup> em sua construção e acesso.

Entretanto, se por 12 anos o poder público municipal se tornou parceiro e abraçou, junto com as organizações da agricultura familiar e entidades sociais, alguns programas que alavancaram a diversificação da produção de alimentos para o consumo e o mercado, numa relação de cooperação com o governo federal, emergem questões incômodas: por que o PAA deixou de ser executado<sup>39</sup> e o PNAE possui pouca expressividade no município? Por ser uma questão complexa a resposta também não é simples e contém múltiplos fatores implicados. Vários já foram mencionados no capítulo anterior, referentes ao lugar da SAN na agenda da Fetraf-Sul; outros cabem ser mais explicitados, até porque eles ajudam a visibilizar mudanças

---

<sup>36</sup> Em 2012 o Comsea avalizou um projeto do Executivo Municipal para a implantação de uma Unidade de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar, cuja construção iniciou em 2014, para facilitar o armazenamento e a redistribuição de produtos aos programas sociais, como o PAA e o PNAE.

<sup>37</sup> Até 2012 a maior parte dos fornecedores da alimentação ao PNAE no município integravam as agroindústrias familiares. A partir de 2013 as mesmas não se credenciaram e o fornecimento passou a ser por agricultores individuais e o interesse é pequeno. “Em 2014 foram feitas duas chamadas públicas, porque na primeira, poucos se habilitaram e daí foi feita uma segunda para atingir os itens. A gente tem uns 10, 12 fornecedores da agricultura familiar. É individual, nenhuma cooperativa se habilitou.” (Secretária de Educação de Constantina 18).

<sup>38</sup> “O Vilson [Alba], o Ivor [Vicentini] e o [Bráulio] Zatti foram pessoas fundamentais para chegarmos aos resultados atuais. A relação com o governo federal é muito forte, temos relações construídas com os principais bancos do Brasil e isso se deve ao reconhecimento político da nossa atuação.” (Liderança masculina da AF 16).

<sup>39</sup> O PAA executado pela Cooperac foi finalizado em 2013. De 2013 a 2015 não houve qualquer movimento pela execução do PAA. Em 2015 a Prefeitura se credenciou, por meio do Termo de Adesão com o Estado e o MDS, para executá-lo. Segundo um gestor público, “[...] queremos oferecer alimentos de altíssima qualidade para a população.” (Gestor público de Constantina 10). Até junho de 2016 ainda não haviam sido liberados recursos para o seu reinício nessa nova modalidade e sob a nova gestão.

na relação com o governo federal, tornando-a mais conflituosa, e com o governo municipal, caracterizando relações de confronto e oposição.

Um primeiro fator é que o modelo de agricultura especializada, baseada na monocultura, nos transgênicos e agroquímicos se expandiu e se tornou imperante, de modo que as iniciativas agroecológicas<sup>40</sup> continuam na resistência e com apoio insuficiente de políticas públicas específicas em todas as esferas de governo<sup>41</sup>. Segundo uma liderança sindical, “[...] os programas não se traduziram em mudança na produção, apesar da relação entre as organizações e o poder público ter sido boa, mas não se dava como deveria por falta de mão de obra, iniciativa e suporte técnico aos agricultores.” (Ex-gestor público de Constantina 07). E outra complementa dizendo que “Nós avançamos no crédito e na demanda, mas falhamos no número da produção, em sua diversificação e na mão de obra.” (Liderança masculina da AF na Cresol de Constantina 01). Com isso, as alternativas voltadas à produção agroecológica, diversificada e para a SAN permanecem periféricas em relação ao modelo convencional baseado na agricultura extensiva propagada pelo agronegócio.

Outro fator central desestimulador do PAA e do PNAE em Constantina tem sido as recentes mudanças em sua normatização, que causaram distanciamentos e evidenciaram certo “[...] conflito entre o que é elaborado por nós e o que muitas vezes vem do governo, não que ele não tenha que fazer a coisa legal, mas também tem que traduzir a legalidade a partir da realidade do povo, senão ela fica longe da legalidade e realidade da agricultura familiar.” (Liderança masculina da Coopac de Constantina 08). Segundo esta liderança, se o PNAE não for repensado do ponto de vista de sua logística, fortalecerá o sistema tradicional das grandes cooperativas e pequenas organizações ficarão fora, especialmente por não terem condições de competir com as grandes devido à escala. Outra liderança estratégica na implantação desses programas no município explicita, ainda mais, seu potencial e seus gargalos:

Nos municípios onde o pessoal enxergou o PAA e o PNAE como forma de, através deles, também organizar a produção de alimentos o pessoal tem se dado bem. Mas, eu acho que começou a chegar nos limites do PAA. Com os problemas que teve de execução<sup>42</sup>, como um todo, veio um conjunto de normas, que hoje quase ninguém

<sup>40</sup> No município o Sintraf estimula e há diversos agricultores familiares, especialmente feirantes, que produzem com base na matriz agroecológica, mas nenhum deles possui certificação de produção orgânica, nem há movimento no sentido de se avançar nessa direção.

<sup>41</sup> Os modelos de agriculturas em disputa também se explicitam nas estruturas de governo. Por um lado, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, gerido na lógica do fortalecimento do agronegócio e com volumosos recursos financeiros e tecnológicos; por outro, o MDA, com estrutura e recursos insuficientes para se ocupar com a maior parte dos estabelecimentos da agricultura familiar, que efetivamente está voltada à produção e abastecimento alimentar da população.

<sup>42</sup> Em Constantina, em 2012, houve uma denúncia sobre possíveis problemas na execução do PAA e 43 agricultores fornecedores e lideranças da Coopac foram indiciados para depor na Política Federal. Até abril de 2016 não haviam sido apuradas irregularidades na execução do PAA e o processo seguia em aberto. As

mais está conseguindo acessar o PAA. E aí, o mais ridículo disso, os nossos companheiros que estão no governo [federal] canalizam isso para a lógica federativa. Param de potencializar a organização social e passam um PAA, por exemplo, para o Estado repassar para o município e não discutem nenhum critério na questão da organização dos agricultores e da organização social. Então, os instrumentos que foram um avanço, principalmente no governo Lula, criam um monte de travas para poder consolidar esses programas. Eu tenho claro que com o PAA e com o PNAE, ou a gente rompe as barreiras para poder avançar, ou são dois programas que não têm vida longa, ou não seremos nós agricultores familiares que vamos alimentar eles (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

Aqui começam a aparecer sinais de enfraquecimento gradual da cooperação por formulação, que teve seus maiores resultados durante os dois mandatos do governo Lula. Isso se mostra, principalmente, nas mudanças ocorridas nas regras de operacionalização do PAA, com o esvaziamento de sua execução direta pelas organizações da agricultura familiar e a ampliação de sua execução por meio do poder público municipal, que seleciona as organizações participantes. Entre as razões que teriam motivado as mudanças estão a eficiência na gestão e as denúncias de desvio ou mau uso de verbas públicas na operacionalização do PAA. Porém, elas fazem parte de um contexto mais amplo de criminalização<sup>43</sup> de movimentos e organizações sociais e de enfraquecimento das políticas de incentivo a essas organizações, que tem no Congresso Nacional e, por extensão, nas esferas locais de poder, seus promotores e aliados.

Percebe-se que, como referido na fala da liderança acima, uma das condições necessárias para a consecução da cooperação falhou, a saber, a lealdade à causa por parte dos atores estratégicos imbuídos nas definições que embasam o PAA (inclusive qualificada como situação “ridícula”). Igualmente fica evidente a fragilidade e/ou falta de vontade política por parte do governo federal para fazer frente às disputas suscitadas no Congresso Nacional e no Judiciário em favor dos interesses dos movimentos e organizações sociais. Essa situação, ademais, se coloca na medida em que esse tipo de cooperação se mantém, como dito acima, a partir de uma relação autônoma entre governo e organizações sociais. No entanto, para além

---

lideranças das organizações sociais interpretam tal ação como parte da criminalização dos movimentos e organizações sociais envolvidas com o PAA, deflagrada também em outras regiões do Brasil, como no Paraná. No município tal fato, que veio à tona em agosto de 2012, serviu de “munição” para a campanha política da oposição que se tornou vitoriosa nas eleições do mesmo ano. Sem dúvida, esta foi a razão principal do desencantamento, quase generalizado, das organizações da agricultura familiar com o PAA.

<sup>43</sup> Em 2012 houve denúncia e em dezembro de 2015 a justiça federal arquivou o pedido de abertura de processo contra o ex-diretor de Política Agrícola da Conab por inconsistência de provas. Em Constantina, as denúncias contra gestores públicos, lideranças sociais e agricultores familiares efetuadas em 2012 continuam em aberto e até abril de 2016 não haviam sido transformadas em processos judiciais, nem arquivadas, deixando organizações e agricultores em insegurança geral em relação ao PAA e outras ações afins. Esses são apenas dois exemplos do que comumente vem sendo chamado de criminalização dos movimentos e organizações sociais ocorridos no Brasil.

do episódio das denúncias, as mudanças no PAA apontam um gradativo distanciamento do governo Dilma dos movimentos e organizações sociais em torno das políticas públicas que eles mesmos ajudaram a construir, o que será retomado em outro momento.

Retomando os fatores imbricados na diminuição das políticas de SAN em Constantina, o terceiro a ser considerado é que os programas, especialmente o PAA, foram recepcionados no município sob um forte viés de oportunidade de abastecimento de um mercado com produção da agricultura familiar, mas careceram de uma visão mais ampla de política de SAN em suas demais dimensões, inclusive na ótica de um desenvolvimento sustentável. Nessa perspectiva posicionam-se afirmações de que “[...] o pessoal entendeu os programas numa visão muito comercial, uma oportunidade de venda, ele não olhava os programas como uma linha de sustentabilidade.” (Liderança da Emater de Constantina 17). À medida que mudaram as regras e os preços deixaram de ser atrativos foi diminuindo o interesse, tanto que “[...] hoje já não atuamos mais com PAA porque a Conab não consegue pagar o valor justo para o agricultor, chegando a pagar menos que o mercado.” (Liderança masculina do Sintraf de Constantina 12).

Mesmo que um dirigente mencione que o mercado pratique preços melhores, a dificuldade de abertura de canais de acesso e articulação com outras formas de mercado, para além dos mercados institucionais, pode ser considerada um quarto fator do estrangulamento dos programas de SAN no município, com exceção de algumas agroindústrias e de famílias que já estão mais consolidadas no ramo. Conforme uma liderança:

Para o nosso entendimento como entidade sindical, na época, este era um programa que procurava casar, eu diria assim, entre o agricultor que precisava de um espaço para produzir e comercializar seus produtos de qualidade e os beneficiários que eram os que mais tinham a necessidade para o consumo de alimentos saudáveis, com um diferencial de serem da agricultura familiar. Por mais que por uma época o poder público foi parceiro no programa, eu penso que ele não foi muito incisivo nessa busca. Fez alguns trabalhos no sentido de buscar a produção de alimentos e algumas questões pontuais de SAN, do ponto de vista dos agricultores até produzirem seus alimentos. Mas, eu diria que foi muito vago, inseguro e sem muita convicção de que a coisa iria dar certo e de dizer: oh! segue por aqui que é um bom caminho. Assim, nessa questão da organização do mercado, eu diria com certa tranquilidade que não deu muito resultado, praticamente nada, com exceção das agroindústrias que daí conseguiram tocar suas atividades (Liderança masculina da Cresol Constantina 22).

Um quinto fator a ser destacado é que, apesar de haver forte cooperação de tipo de execução qualificada e sintonia entre o campo das organizações sociais, com aliados no Executivo e no Legislativo do município, esses atores dispersaram uma oportunidade política, no sentido de Tarrow (2009), de propor avanços na institucionalização de políticas públicas de SAN no âmbito municipal ao longo de 12 anos de gestão. Ao se alterarem as correlações

de forças e a oposição ter assumido a gestão pública, em 2013, lideranças se deram conta de que “[...] trabalhamos entrosados com os movimentos, mas não deixamos nenhum programa forte, nenhum programa oficial que consolidasse a política, foram iniciativas isoladas, mais de aproveitar o momento.” (Vereador ligado à AF de Constantina 06). E mais, “[...] esse fato de não termos criado uma legislação que pudesse dar um respaldo legal hoje faz falta.” (Ex-Gestor público de Constantina 07). Utilizando-se a categorização teórica que está sendo empregada, nesse caso, pode-se dizer que a Fetraf lançou mão de uma cooperação por formulação somente no nível nacional, mantendo-se, em nível municipal, somente na tipologia de execução qualificada. Isso mostra uma oportunidade perdida, no sentido da ação do campo das organizações da agricultura familiar não ter penetrado em camadas mais profundas da institucionalidade do Estado na esfera local.

O sexto fator que contribuiu decisivamente para a mudança nas políticas públicas em geral e nos programas de SAN foi a vitória eleitoral de uma frente de oposição, em 2012, após três mandatos sucessivos de governos aliados das organizações sociais e da agricultura familiar. Desde então, as relações de cooperação, ainda que fossem conflituosas e com algumas tensões, entre as organizações do campo do Sintraf e o poder público foram substituídas por repertórios de oposição e protesto. A disputa de espaços institucionais resultou na reconfiguração das relações de poder (LONG, 2001). Os atores “[...] não se encontram mais em mesas de negociação de políticas e programas, mas se enxergam como adversários. Temos uma noção bem clara de companheiro e adversário.” (Vereador ligado à AF de Constantina 06). Por sua vez, um gestor acentua que “É necessário uma administração municipal ter parceria com os sindicatos e as cooperativas. O poder público tem um poder muito grande de ajudar, mas aqui em Constantina, infelizmente, esse grupo divide e não soma em ações de parceria.” (Gestor público de Constantina 10). Segundo uma liderança, as políticas públicas estavam na base da disputa acirrada de projetos políticos, caracterizando que “Em Constantina tivemos dois momentos que conseguimos, como sociedade, se colocar: em 1986 cada um que apoiava a chapa 2 era um candidato e se colocava à disposição. E conseguimos reproduzir isso em 2000, quando disputamos a eleição municipal e ganhamos.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

Por ocasião da coleta de dados, em 2014, o conflito era latente e as ações do poder público em relação às políticas de SAN eram ainda incipientes. O mesmo se credenciou para

executar diretamente o PAA<sup>44</sup> e segue executando o PNAE, ambos mediante sua reorganização e seleção de novos parceiros e fornecedores. Estes e outros temas afetos às políticas públicas em geral e de SAN seguem como campos de disputas<sup>45</sup> e caberiam ser analisadas oportunamente. Neste caso, o tema da SAN contribui para evidenciar uma intensa disputa de projetos e de poder na ordem dos discursos e práticas expostos pelos atores sociais e o poder público envolvidos na defesa de posições políticas. Isso indica uma espécie de campo de batalha, no qual impera a vontade preponderante de determinada posição ideológica, sem que se construam consensos em torno de políticas e programas de modo mais abrangente e que sejam de interesse do conjunto dos municípios. Em direção diversa dessa polarização, a Fetraf-RS (2014) reafirma a importância da SAN como uma política pública transversal e frisa a necessidade de se buscar o comprometimento dos governos municipais e das comunidades com a promoção de formas saudáveis e sustentáveis de produção de alimentos, com foco na agroecologia, para que haja vida melhor para o conjunto da sociedade.

De acordo com o exposto, os espaços de conformação das políticas de SAN em Constantina se caracterizam por duas formas distintas e descontínuas de relação entre o poder público e o campo das organizações da agricultura familiar articuladas no Sintraf. Até o ano 2000 e a partir de 2013 trata-se de uma relação marcada por repertórios de resistência, protesto e confronto de projetos, cujas correlações de forças eram e voltaram a ser desfavoráveis ao estabelecimento de mesas de diálogo e concertação. No período após 2012 o repertório de protesto tomou a forma de oposição silenciosa e de rearticulação de forças das organizações sociais no interior do campo do Sintraf, praticamente sem mobilizações de pressão por políticas públicas no município e as atenções se voltaram ao acesso às políticas públicas para a agricultura familiar e a SAN na esfera federal.

---

<sup>44</sup> Resultante das divergências políticas no município e das mudanças nos rumos do PAA, associadas à sua burocratização e à diminuição do montante de recursos, até abril de 2016 ainda não havia iniciado a execução do PAA por meio do convênio dos entes federados.

<sup>45</sup> Para ilustrar três temas de disputa/confronto latentes em SAN: Primeiro: em 2012 a gestão pública havia construído um Quiosque para a comercialização de produtos da agricultura familiar, mas não houve tempo hábil para inaugurá-lo devido ao ano eleitoral. O atual poder público disputa com o Sintraf e a Cooperac quem fará a gestão do mesmo. Como não chegaram a acordo, em 2016 o Quiosque segue fechado e quem perde são os agricultores e os consumidores. Segundo: em 2012 o Comsea aprovou um projeto para a instalação de uma Unidade de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar, que a atual gestão pública municipal está construindo, com recursos públicos federais, mas as organizações sociais não apoiam mais a iniciativa. Terceiro: o Comsea está desativado desde 2012 e ambos os atores não chegam a um entendimento mínimo sobre sua reativação e funcionamento. Portanto, PAA, Quiosque, Unidade de Recebimento e Comsea são exemplos que evidenciam a centralidade da disputa política entre a atual gestão pública e o campo das organizações sociais articuladas no Sintraf em torno das questões da agricultura familiar e de SAN.



O período de 2001 a 2012 foi uma relação de cooperação com execução qualificada, implicando em parceria em projetos conjuntos, com participação de atores estratégicos da agricultura familiar em secretarias e órgãos públicos. Isso facilitou o acesso a programas, como o PAA e o PNAE, que tiveram expressivo significado no município e nas escolas públicas. Nesse período, além do Sintraf e suas organizações filiadas acessarem políticas públicas federais, também acessaram alguns programas descontínuos no Estado, principalmente nos governos de Olívio Dutra e de Tarso Genro, com ênfase no fortalecimento das agroindústrias. Esses programas foram respaldados com contrapartidas do poder público local, especialmente na infraestrutura, suporte técnico e na formação profissional e humana para o exercício da cidadania. O governo municipal estimulou a implantação do PAA e do PNAE, com iniciativas de suporte à organização da produção e comercialização. Contudo, as mesmas foram insuficientes para os agricultores e suas organizações ampliarem sua autonomia e, inclusive, alçarem a produção sustentável baseada na SAN como uma estratégia para fortalecer o desenvolvimento rural e incidir em mudanças do modelo socioeconômico e político majoritário no município.

### 6.3 ESPAÇOS LEGISLATIVOS E A FETRAF-SUL NA CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN NA ESFERA FEDERAL

O novo sindicalismo e a Fetraf-Sul desde sua origem possuem identificação com projetos político-partidários sociotransformadores. Em seus congressos a Fetraf-Sul assumiu posicionamentos em defesa dos interesses da classe trabalhadora e em particular da agricultura familiar. Orientou suas organizações filiadas e lideranças a apresentarem propostas e se engajarem politicamente para eleger governantes comprometidos com as mudanças sociais e o fortalecimento da agricultura familiar. Da mesma forma incentivou suas bases para apresentarem e defenderem candidaturas a deputados e vereadores nos três estados e nos municípios de abrangência de sua atuação comprometidos com as agendas da agricultura familiar, da soberania alimentar e de um projeto sustentável e solidário (FETRA-FSUL, 2001a; 2010). Tais orientações resultaram na eleição de deputados e vereadores oriundos de suas lideranças nos três estados do Sul e em vários municípios, dentre eles em Constantina.

Como parte de um processo mais amplo de construção democrática das políticas públicas de SAN, no âmbito legislativo federal e em vários estados foram criadas Frentes Parlamentares de Segurança Alimentar e Nutricional. Nas duas próximas seções cabe analisar

como a Fetraf-Sul se relaciona com os espaços que se criaram no Legislativo para potencializar a agenda de segurança alimentar e nutricional e a agricultura familiar.

Em diálogos com entidades do campo da SAN e da agricultura, em 2007 foi criada a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional no Congresso Nacional (FPSAN), para ser uma ferramenta de apoio à tramitação de propostas legislativas que ajudem a democratizar o acesso regular e permanente de todos os brasileiros à alimentação adequada e saudável. Desde sua criação a Frente recebeu adesão de mais de 250 deputados federais e senadores, conta com o apoio<sup>46</sup> de ministérios, órgãos públicos, personalidades e entidades como a FAO e o Consea Nacional, constituindo-se em uma estrutura flexível e dinâmica no interior da estrutura legislativa, com a participação de parlamentares, entidades, movimentos sociais, conselhos e fóruns com foco na segurança alimentar e nutricional.

Há antecedentes à criação da Frente, de modo que o processo de amadurecimento e de sua institucionalização se consolidou com a aprovação de leis federais relevantes, dentre elas: a Lei nº 10.696/2003 que criou o PAA; a Lei nº 11.823/2003 de criação do Seguro da Agricultura Familiar; a Lei nº 10.831/2003 da Agricultura Orgânica, com critérios de regulamentação e registro de produtores, comercialização e certificação de produtos; a Lei nº 11.346/2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que instituiu o Sisan; e a Lei nº 11.326/2006 que criou a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Após sua criação destacam-se, ainda, a aprovação da Lei nº 12.188/2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária; a Lei 12.695/2012, que valorizou e reconheceu a Educação no Campo como política pública; e a Lei nº 7.794/2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

Entretanto, há dois diferenciais constituintes da FPSAN e da formulação participativa dos marcos legais da SAN no Brasil. Na sequência da aprovação da Losan, em 2006, e da instalação formal da FPSAN<sup>47</sup> em 2007, acolhendo uma demanda das Conferências de SAN

---

<sup>46</sup> No campo da SAN havia múltiplos atores individuais e institucionais interessados e empenhados na conformação de um espaço no Congresso Nacional cujos atores com capacidade de agência pudessem agir na interlocução entre as demandas, já que muitas questões atinentes à SAN e ao DHAA passam pelo marco legal. Isso facilitou para que a articulação parlamentar também fosse prontamente apoiada pela Representação Local da FAO no Brasil, pela Oficina Regional da FAO para a América Latina e Caribe, pelo Conselho Federal de Nutricionistas, o FBSSAN, o Consea Nacional e por personalidades como Dom Mauro Morelli, presidente do Consea de Minas Gerais e Anna Maria de Castro, filha de Josué de Castro.

<sup>47</sup> Para o mandato de 2007/2009 foi eleito o deputado Nazareno Fonteles (PT-PI) como Coordenador Geral, sendo reeleito em 2009 e em 2011. Em 2014 foi eleito o deputado Padre João (PT-MG) como Coordenador Geral da Frente Parlamentar (BRASIL/FPSAN, 2015a).

organizadas pelo Consea, uma das primeiras ações da Frente foi visitar autoridades do Poder Executivo para solicitar o envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei que regulamentasse e atualizasse o PNAE, por meio da universalização da alimentação escolar para todos os estudantes da rede pública, priorizando a aquisição de alimentos saudáveis diretamente da agricultura familiar para valorizar a produção dos agricultores, dinamizar a economia local e qualificar a alimentação escolar.

Resultante de discussões promovidas em diversos espaços nasceu um projeto, que tramitou rapidamente e foi aprovado, constituindo-se na Lei nº 11.947/2009, do PNAE. Outra ação importante da Frente foi a articulação de apoios para resgatar e colocar na pauta da Câmara Federal a PEC 47/2003<sup>48</sup>, que inclui a alimentação entre os direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição Federal. No Fórum Social Mundial de 2009 o Consea e a Frente lançaram a campanha nacional “Alimentação, Direito de Todos”, que desencadeou um amplo processo de mobilização social pela sensibilização dos parlamentares e da sociedade, que culminou com a aprovação unânime pelo Congresso Nacional, em 2009, e sua promulgação em forma de Emenda Constitucional 64/2010, que incluiu o direito à alimentação na Constituição Federal<sup>49</sup>.

Um dos proponentes da criação da Frente Parlamentar da SAN e ator-chave ao longo de sua institucionalização<sup>50</sup> analisa seu caráter e significado no interior do Congresso Nacional e na relação com a sociedade brasileira:

A Frente Parlamentar nasceu de amplo diálogo com a presidência do Consea e o Ministro Patrus Ananias [do MDS] e várias lideranças, a fim de que fosse uma Frente inserida nos movimentos sociais e no governo popular e que pudesse trazer a realidade do combate à fome e do Fome Zero para dentro do debate no Congresso Nacional. A Frente nasceu com o objetivo forte de buscar aprovar a Emenda Constitucional 64, que coloca a alimentação como um direito social e a Lei da Alimentação Escolar, demandas crescentes que vinham da 2ª Conferência Nacional de SAN de 2004, em Recife. E na 3ª Conferência de SAN, em Fortaleza, em 2007, o Presidente Lula já lançou a ideia do Projeto de Lei sobre a Alimentação Escolar do qual depois eu fui o relator, inclusive como demanda do Consea e do movimento social para que eu ficasse à frente disso. Então, eu considero que estes foram dois eixos de lutas nos quais fomos exitosos. Pois, a afirmação deste direito que já estava na lei, mas não estava expresso como direito na Constituição Federal, teve repercussão internacional. Inclusive, o relator do Direito Humano à Alimentação Adequada da ONU, Oliver de Schutter, que nos visitava na época, considerou este como uma referência no movimento mundial em torno do direito humano à

<sup>48</sup> A Proposta de Emenda Constitucional nº 47/2003 foi apresentada pelo senador Antônio Carlos Valadares, que em 2007 tornou-se um dos Subcoordenadores da FPSAN.

<sup>49</sup> Dos 33 países da América Latina 15 já explicitaram o direito humano à alimentação em suas constituições federais, entre eles: Brasil, Bolívia, Equador, Guatemala, Nicarágua e outros.

<sup>50</sup> Após seu relançamento e atualização da nominata de seus integrantes, em 2015, a FPSAN conta com a adesão de 207 deputados signatários, dos quais 29 são da região Sul e integram diversos partidos (BRASIL/FPSAN, 2015a).

alimentação adequada (Deputado federal coordenador da FPSAN no Congresso Nacional 49).

Em articulação com o Consea, a FPSAN realizou várias ações importantes, cabendo realçar sua incidência junto às duas casas legislativas para garantir recursos no orçamento da União nos planos plurianuais e anuais para as políticas públicas de SAN e os Planos Safra. Também propôs e foram criadas duas subcomissões especiais: uma em 2011, Sobre o Uso de Agrotóxicos e Suas Consequências à Saúde, que produziu um relatório mostrando que a incidência de câncer em regiões que usam intensamente agrotóxicos possui relação estreita entre essa moléstia e a presença de venenos agrícolas, seguido de diversas recomendações aos poderes Executivo e Legislativo; e outra foi criada em 2012, para Avaliar os Avanços e Desafios das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, que realizou audiências públicas, visitas técnicas a órgãos públicos e entidades sociais, culminando com recomendações que fortalecem a SAN, como o manejo sustentável da água, agroecologia, diversificação do crédito para a agricultura familiar, escoamento da produção de alimentos, produção de sementes crioulas, criação de territórios livres de transgênicos e redução do uso de agrotóxicos. Ao lado dessas, a FPSAN também exerceu agência no combate às agendas negativas e conservadoras, que põem em risco as conquistas legislativas e para evitar a retirada de direitos já assegurados aos agricultores familiares, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais (BRASIL/FPSAN, 2015a).

No caso em estudo, cabe frisar que desde sua criação a FPSAN prima pela relação com vários espaços institucionais, mas o Consea, no qual a Fetraf-Brasil possui assento, se constituiu em um parceiro estratégico em um processo de retroalimentação contínua. Conforme o seu idealizador e coordenador:

A gente teve o cuidado de, antes de formalizar a criação da Frente, visitar o Consea e o ministro Patrus e conversar sobre esta iniciativa e eles acharam muito boa a ideia de sua criação. Então, a Frente já nasceu deste diálogo e passou a ser um parceiro. Depois a gente passou a integrar o Consea como observador. Muitas vezes eu fui e também o meu assessor, que acabou se tornando uma pessoa de ligação permanente para que a gente acompanhasse os principais debates e reuniões do Consea sobre aquilo que estava sendo prioridade. Ou seja, a gente ouvia as questões do Consea como também levava ao Consea aquilo que tinha surgido, que estava tramitando, quais eram os riscos ou as causas em jogo, as pessoas que estavam ligadas, por exemplo, a uma ou outra relatoria de projetos interessantes, as comissões onde se encontravam os projetos, ou possíveis ações a serem empreendidas para se frear projetos. Então, esse diálogo foi permanente, de modo que a Frente tem este aspecto de ser potencializada pela sociedade civil que integra o Consea e tem um acúmulo de muita gente boa no debate, com reuniões bimestrais, num trânsito de ida e volta de fácil acesso. E também íamos juntos nos principais fóruns internacionais, como por exemplo, em Roma, na FAO, ou mesmo aqui na América Latina, seguidamente nesses encontros nós estávamos juntos, o que contribuía mais ainda para a sintonia e

compreensão do debate nacional e internacional e os seus reflexos aqui no Brasil. Eu diria que isso foi uma coisa muito boa, a Frente ter surgido com essa preocupação. E nós acabamos levando isso para a América Latina e incentivando os países para que quando vão criar uma Frente valorizem a sociedade civil, se forem criar conselho criem algo parecido com o Consea. Hoje vários países têm iniciativas parecidas, inspiradas no nosso Sisan, assim como alguns programas como o PNAE, o PAA e os trabalhos que prosseguem. Eu acho que essa relação foi o que nos deu mais tranquilidade e nos fortaleceu (Deputado federal coordenador da FPSAN no Congresso Nacional 49).

Uma forma pela qual a FPSAN exerce sua capacidade de agência ocorre mediante a realização de audiências públicas, via as comissões de Segurança e Família, Educação, Agricultura e Meio Ambiente, cujo coordenador estrategicamente integra mais de uma comissão para disseminar a temática da SAN nas comissões afins. Com frequência o repertório de atividades da Frente é organizado do modo a coincidir com atividades do Consea para facilitar a participação de conselheiros em audiências públicas, seminários ou reuniões. Temas voltados à agricultura, como transgênicos, agrotóxicos e agroecologia tem sido recorrentemente debatidos nesses espaços, com presença de lideranças da Fetraf e de outras organizações da agricultura familiar. Normalmente, as demandas das organizações da agricultura são sistematizadas pelo Consea e o Condraf, que as levam em Frente, mas as entidades também interagem diretamente com esta para fazer ecoar suas proposições na esfera do Legislativo.

A experiência brasileira da Frente Parlamentar da SAN rapidamente extrapolou as fronteiras, junto com as políticas públicas de SAN. Em 2009 o então Diretor da FAO na América Latina, José Graziano da Silva, propôs que a FPSAN do Brasil contribuísse para a criação de uma Frente na América Latina, visto que não existiam experiências similares no Continente. No Parlatino iniciou-se uma articulação que se tornou realidade, em março de 2010, no Fórum do Parlatino, realizado na Assembleia Legislativa de São Paulo. Com a presença do Diretor da FAO e de vários parlamentares latinos foi formalizada a criação da Frente Parlamentar de Combate à Fome na América Latina e Caribe, sob a habilidosa coordenação do Coordenador Geral da FPSAN do Brasil.

Na oportunidade estabeleceu-se uma estratégia de criar Frentes Parlamentares de SAN nos países, com o apoio da FAO, de modo que atualmente 15 países já possuem suas Frentes Parlamentares com esse mesmo caráter e em 2015 realizou-se o 6º Fórum Parlamentar de Combate à Fome na América Latina e Caribe, em Lima, Peru. O entrosamento desse movimento parlamentar no continente e com as organizações da agricultura familiar e de SAN respeita as dinâmicas nacionais e se organiza em rede, mantendo seu foco nas políticas e programas de SAN e sua vinculação com sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis.

Como se pode perceber, na esfera federal a FPSAN estabelece várias interfaces com os espaços instituídos de governo e, especialmente, com o Consea. A participação da Fetraf na Frente tem sido difusa, como a do conjunto das organizações e entidades que integram o Consea. A Frente possui uma estratégia de ampliação em todo território da Federação, com o incentivo à criação de entidades assemelhadas nos estados e municípios para fortalecer ações de SAN, tema que será tratado na próxima seção.

#### 6.4 ESPAÇOS LEGISLATIVOS ESTADUAIS E EM CONSTANTINA NA CONFORMAÇÃO DE POLÍTICAS DE SAN

A região Sul foi uma das primeiras no país a aderir à proposição nacional de criação de Frentes Parlamentares de SAN. Nos três estados houve estímulo e articulação dos Conseas estaduais com a Fetraf-Sul e outras entidades afetas à SAN. Disso resultou a criação, em 2007, da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná e da Frente Parlamentar Catarinense de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2013 foi criada a Frente Parlamentar pela Segurança Alimentar, Sustentabilidade e Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul. As três foram propostas e coordenadas por deputados representantes da Fetraf-Sul<sup>51</sup> nas respectivas Assembleias Legislativas, com vistas a trabalhar as questões de SAN nas casas legislativas e formular proposições de leis que assegurem o direito à alimentação, bem como coibir projetos que lesam ou põem em risco este direito da população.

Mantidas as peculiaridades estaduais, as três Frentes têm caracterizado sua atuação por meio da proposição de projetos de leis e da relação com espaços legislativos e a sociedade em geral. No RS foram aprovadas e sancionadas a Lei nº 14.486/2014, que instituiu a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica, e a Lei nº 14.278/2013, que instituiu a Política de Incentivo à Permanência de Jovens e Adultos no Meio Rural, além da tramitação do projeto de Lei 215/2012, que institui a Política Estadual de Diversificação em Áreas de Culturas com Tabaco.

Em SC o Coordenador da Frente apresentou e foi aprovado um projeto para garantir que, no mínimo, 20% da alimentação escolar fosse agroecológica, mas o governo o vetou. Também apresentou projetos que fortalecem agroindústrias familiares e instituem a Losan estadual, que seguem em tramitação na Assembleia Legislativa. Segundo o Coordenador da

---

<sup>51</sup> No Paraná a Frente Parlamentar de SAN foi coordenada de 2007 a 2014 pela deputada Luciana Rafagnin (PT), em Santa Catarina foi coordenada de 2007 a 2015 pelo deputado Dirceu Dresch (PT) e no Rio Grande do Sul, desde sua criação, em 2013 até 2015, foi coordenada pelo deputado Altemir Tortelli, todos fundadores e oriundos da direção da Fetraf-Sul.

Frente, no caso da alimentação escolar o Estado poderia dispende 12 milhões se comprasse os 30% da agricultura familiar conforme rege a lei vigente, mas está longe de alcançar este percentual e preferiu terceirizar sua aquisição via empresas. Por isso, enfatiza que a questão da “[...] segurança alimentar e nutricional em Santa Catarina está muito limitada e totalmente fora da pauta do Estado. Nós trazemos o tema presente para ser debatido na Frente Parlamentar de SAN, mas ainda há muito o que fazer.” (Deputado da AF em SC 29).

No Paraná a Coordenadora da Frente de SAN apresentou e foram aprovados um projeto que requer a presença de nutricionistas nas escolas públicas do Estado e outro que garante a alimentação orgânica nas escolas, mas em 2015 ambos aguardavam sua implementação gradativa, além de um projeto de proteção de fontes naturais de água, que foi aprovado pelo Legislativo, mas vetado pelo governo (Deputada da AF no PR 33).

Nos três estados as Frentes Parlamentares de SAN exerceram um papel importante em ações como convocação de audiências públicas, uso de tribuna e grande expediente para tratar de temas da SAN e da agricultura familiar com suas potencialidades e ameaças; cartas de compromisso de candidatos a prefeitos e debates com a associação de vereadores sobre a importância da implementação do Sisan nos municípios do Paraná; a participação em atividades e eventos das organizações da agricultura familiar e dos Conseas nos estados; além dos gabinetes servirem de ponto de apoio, encontro e elaboração por parte das organizações integrantes da Fetraf-Sul em suas demandas ao Legislativo e outras.

Entre dirigentes da Fetraf-Sul há interpretações distintas sobre o papel desempenhado pelas Frentes. Para uma dirigente da Fetraf-Sul, a experiência das Frentes é valiosa porque os deputados pertencem à categoria e constroem as propostas e projetos junto com os agricultores familiares. Eles ajudam a abrir canais para dentro das Assembleias Legislativas e dos Estados, cujos governos têm tido pouca abertura para a construção de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e da SAN. A mesma acentua que “Nós somos uma organização política e social que tem representantes no parlamento, mas isso não pode ser um canal de mão única e sim dupla.” (Liderança feminina da AF na CUT 27). Essa compreensão também está presente entre os deputados coordenadores das Frentes e caracteriza o que Fligstein e McAdam (2011) chamam de atores estratégicos, porque eles aportam sua capacidade de agência para produzir incidências na produção de políticas públicas em espaços que os membros de sua categoria não conseguem acessar diretamente.

No entanto, outro dirigente reconhece que o tema da segurança alimentar e nutricional é importante e deve ser retomado, mas frisa que para a Fetraf-Sul existem outros temas e políticas públicas que precisam ser trabalhados com atenção pelos deputados, como é o caso

da “[...] lei de agroecologia e a habitação rural, que se tem trabalhado muito forte. A Fetraf-Sul otimiza pouco este espaço que as frentes parlamentares têm no Legislativo, da mesma forma que os mandatos utilizam pouco o potencial que a Fetraf tem por estar na base.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Desse modo, nos três estados do Sul se constata baixa efetividade e poder de agência por parte das Frentes Parlamentares de SAN. Há várias razões interligadas com sua baixa efetividade, bem como com a baixa potencialização dessas Frentes pela Fetraf-Sul e os Conseas estaduais em relação às agendas que motivaram sua criação.

Uma razão constatada foi o baixo interesse de parlamentares<sup>52</sup> desde a criação das Frentes até o seu envolvimento com projetos e ações, mostrando que o tema da SAN é controverso e pouco receptivo por setores do Legislativo para o estabelecimento de uma cooperação mais efetiva, nos termos abordados por Giugni e Passy (1998). Outra razão detectada foi que, como a SAN não é a prioridade central dos mandatos dos deputados coordenadores das Frentes, eles não conseguiram fazer um processo de motivação e convencimento interno no partidos, nem entre os partidos progressistas e o conjunto dos parlamentares sobre a importância da SAN no interior das Assembleias Legislativas e para a sociedade, resultando em Frentes com baixa institucionalização<sup>53</sup> e fraca cooperação.

O poder de agência como atores estratégicos no interior da Fetraf-Sul por parte dos três deputados coordenadores das Frentes nos estados pouco se fez valer para dentro dos espaços das respectivas Assembleias Legislativas em relação ao tema da SAN. Além do mais, diferentemente da FPSAN no Congresso Nacional que é constituída por uma base pluripartidária, no Sul as Frentes ficaram muito identificadas com o PT, o que contribuiu para restringir sua interação e ação com outros atores e espaços conforme se esperava. Segundo o Coordenador da Frente no Rio Grande do Sul:

A bancada do PT e os partidos de esquerda não viram a SAN como uma tarefa importante e não jogaram peso nessa questão. Um segundo elemento, os nossos parlamentares têm uma ligação mais forte com as entidades do campo e elas não incorporaram, não encarnaram esta questão, não colocaram na agenda das entidades e por isso não tensionaram para dentro do Parlamento. E também o governo do Estado liderou algumas ações importantes, mas não articulou isso com o

<sup>52</sup> No Paraná são seis deputados, mas os que participavam das reuniões, de fato, eram no máximo dois ou três que assumiam realmente esse debate entendendo a sua importância (Deputada da AF no PR 33); em Santa Catarina o número variava em torno de três ou quatro deputados que participavam (Deputado da AF em SC 29); e no Rio Grande do Sul não tem passado de três deputados que participaram das reuniões e atividades da Frente (Deputado da AF no RS 34).

<sup>53</sup> No RS existiam 51 frentes parlamentares e em 2015 foram criadas mais 11, dentre elas, a Frente Parlamentar Gaúcha em Defesa da Alimentação Saudável, com adesão de 28 deputados. A primeira reunião de trabalho dessa Frente contou com a presença de aproximadamente 40 pessoas, alguns deputados e muitas lideranças de instituições de ensino, entidades, movimentos e organizações sociais, o que mostra que o tema é mobilizador de diferentes atores (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).



Parlamento, nem tomou iniciativas de fortalecer a sociedade civil organizada nessa linha. Na verdade, a questão da SAN não causou uma provocação para dentro do Parlamento. No momento que lançamos a Frente, naquele momento nós nos dedicamos e articulamos bem com o Consea do Estado, mas com o passar dos dias a coisa foi esfriando a nível de prioridade e, por parte do Consea também não fomos cobrados, questionados e tensionados. Eu faço a autocrítica, reconheço que nós deveríamos ter produzido mais ações e tivemos responsabilidade nisso, de modo que não conseguimos levar adiante essa questão da Frente. Hoje ela não existe, vamos ser sinceros. Na minha autocrítica, nós não conseguimos instalar a Frente Parlamentar de SAN (Deputado da AF no RS 34).

A terceira razão, como mostra este depoimento, é que as Frentes de SAN nos três estados foram pouco demandadas e/ou pressionadas pelas entidades da sociedade civil, como a Fetraf-Sul e os Conseas estaduais, que foram os principais incentivadores de sua criação. Com base em Grisa (2012) se pode dizer que a sociedade civil organizada e os fóruns de SAN não conseguiram produzir ideias e transformá-las em demandas legislativas em interlocução com as Frentes de SAN, que viessem qualificar os marcos legais da SAN e incidir na melhoria dos programas sob a responsabilidade dos órgãos públicos estaduais. No Paraná houve algumas ações em articulação com o Consea, mas nos outros dois estados essa relação foi frágil de ambas as partes e quase sem interfaces de retroalimentação.

Em decorrência dessas razões e, como a SAN não é um tema central na Fetraf-Sul nem prioridade dos governos estaduais, também não se constituiu em agenda relevante nas Assembleias Legislativas por meio das Frentes Parlamentares de SAN. A melhoria da efetividade das Frentes de SAN na região Sul implicaria em rearranjos como: integração de parlamentares de diversos partidos, priorização da SAN pelos mandatos de seus coordenadores, fortalecimento da interlocução com os fóruns de SAN, Conseas estaduais e as bases da Fetraf-Sul em ações de interesse comum que ampliassem sua institucionalização e seu reconhecimento em iniciativas voltadas à SAN nos estados.

Em Constantina, a partir de 1989 as organizações vinculadas ao novo sindicalismo da agricultura familiar passaram a eleger representantes e/ou aliados para vereadores<sup>54</sup>, em vista de fortalecer legislaturas municipais comprometidas com a proposição e defesa de projetos afins da categoria. Ao longo desse tempo, principalmente após 2001, que foi eleito um prefeito do mesmo campo partidário (PT), foram realizadas diversas atividades legislativas por esses e outros vereadores em prol da agricultura familiar. Mais diretamente relacionados ao campo da SAN foram promovidos debates sobre a importância do Programa Fome Zero,

---

<sup>54</sup> Número de vereadores líderes e/ou aliados do Sintraf de Constantina (todos do PT): de 1989 a 1992, um agricultor familiar; de 1997 a 2000, um professor filho de agricultores familiares; de 2001 a 2012, um agricultor familiar e um professor filho de agricultores familiares; de 2013 a 2016, uma agricultora familiar e um professor filho de agricultores familiares. Após 53 anos de história de emancipação política, em 2013 foi eleita a primeira mulher vereadora no município, oriunda da liderança do Coletivo de Mulheres.

apoio às agroindústrias familiares e regulamentação do Serviço de Inspeção Municipal para dinamizar a produção e comercialização local da agricultura familiar.

Entretanto, as oportunidades políticas que se abrem com gestões públicas<sup>55</sup> municipais, estaduais e federais acessíveis foram timidamente aproveitadas pelo Legislativo Municipal para avançar na formulação e aprovação de um marco legal que pudesse respaldar as políticas públicas de SAN na esfera local. O tema da SAN não se constituiu em preocupação do Legislativo, nem foram criadas comissões ou frentes para discutir temas correlatos, o que mostra que ele carece de compreensão por parte dos legisladores e de suas bases sobre sua relevância para a garantia de vida saudável de forma sustentável. Alguns fatores que contribuem para entender a discreta incidência do Sintraf na atuação do Legislativo nesse tema cabem ser mais explicitados.

Um primeiro é que a SAN é tratada pelo Legislativo como parte do desenvolvimento geral do município e que internamente prevalece uma visão de que o acesso à alimentação não é mais um problema porque, de modo geral, todos estão com as condições mínimas atendidas. O PAA e outros programas federais de transferência e geração de renda ajudaram muita gente a melhorar suas condições de vida, tanto que: “A preocupação, às vezes, é mais com o exagero do que com a falta de alimentos [...] assim, este tema não é forte no Legislativo, nem demandou projetos de leis.” (Vereador ligado à AF em Constantina 06). Contudo, questões candentes como o aumento do sobrepeso e da obesidade, educação alimentar e nutricional, agroecologia, uso excessivo de agrotóxicos e consumo de produtos oriundos de sementes transgênicas, que impactam diretamente na qualidade alimentar e na saúde da população, pouco tem sido tematizadas como questões pertinentes à SAN, que inclusive poderiam demandar medidas legais no sentido de sua promoção ou coibição na esfera local.

Outro fator é a falta de compreensão dos legisladores sobre o conteúdo que abrange a SAN, como este mencionado acima, que poderia suscitar debates e, talvez, alguma prioridade, mas acabam surgindo outras demandas que ocupam o Legislativo e esta fica diluída no meio de muitas outras. A afirmação que segue reforça esta constatação: “Eu acho que falta nós vereadores estarmos elaborando e cobrando mais, mas não se tem nada assim de definitivo para debater essa questão enquanto SAN no município.” (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04). As mulheres, que por meio do Coletivo de Mulheres têm se constituído em uma espécie de “guardiãs” da soberania e da SAN no município e que neste momento

---

<sup>55</sup> Governos municipais de Francisco Frizzo (2001-2008) e Bráulio Zatti (2009-2012); governos estaduais de Olívio Dutra (1999-2002) e Tarso Genro (2011-2014); governos federais de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

possuem uma representante vereadora, ainda não atentaram para essa notável oportunidade política para produzir e demandar propostas que poderiam ser transformadas em leis que garantam e/ou ampliem direitos relacionados a este tema e outros. A visão dos vereadores evidencia uma compreensão que ultrapassa o Legislativo e alcança amplo universo dos entrevistados, com uma concepção de SAN calcada na produção e no acesso aos alimentos, ignorando as demais dimensões que a integram, tanto do ponto de vista conceitual quanto de sua operacionalização em forma de políticas públicas.

O terceiro fator a considerar é que as questões relacionadas à SAN não têm gerado pressão social sobre o Legislativo municipal por mudanças no âmbito da legislação e de incidência na esfera do Executivo municipal, especialmente por parte das organizações vinculadas ao Sintraf que possuem forte capacidade de agência e mobilização e possuem várias organizações ligadas à produção, transformação e comercialização de alimentos. De acordo com uma liderança, “[...] às vezes as coisas têm que vir de fora para dentro e é preciso chamar os vereadores para o debate. Isso às vezes ajuda até o Legislativo e o Executivo a mudar seu olhar e sair de sua ‘casinha.’” (Liderança masculina da AF de Constantina 21). As organizações sociais, o Conselho Municipal de SAN e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) foram passivos em relação à produção de demandas e incidências que pudessem ser institucionalizadas. Houve uma iniciativa que partiu das organizações da agricultura familiar e contou com o apoio do Executivo municipal, em torno da organização da Feira Municipal da Agricultura Familiar. Porém, não se transformou em objeto de discussão por parte do Legislativo no sentido de sua institucionalização como uma política pública que poderia contribuir para a estruturação da produção, abastecimento e consumo alimentar na esfera municipal.

Portanto, na configuração do Estado brasileiro, o Legislativo em suas três esferas exerce um papel importante para garantir respaldo legal e evitar retrocessos à efetivação das políticas públicas. Na esfera federal os resultados obtidos<sup>56</sup> pela Frente Parlamentar de SAN no Congresso Nacional podem ser creditados à sua capacidade de agência na realização de ações articuladas com um amplo espectro de atores governamentais e sociais. O Consea com sua representatividade plural se tornou um parceiro estratégico e um canal de interfaces nos temas de interesse comum, de modo que a Frente alcançou reconhecimento político em arenas de debates de várias comissões e no Congresso Nacional, mas também na relação com

---

<sup>56</sup> Para ilustrar citam-se as articulações (Frente e Consea) realizadas no Congresso Nacional que resultaram na aprovação da Lei nº 11.947/2009 (PNAE), que exige a aquisição de, no mínimo, 30% de alimentos oriundos da agricultura familiar na alimentação escolar, e da Emenda Constitucional nº 64/2010, que inclui a alimentação entre os direitos sociais fundamentais no artigo 6º da Constituição Federal.

ministérios, autarquias, a Presidência da República, a FAO e outros países. Algumas proposições da Fetraf em relação à SAN foram consolidadas pelo Consea, junto com as das demais organizações e movimentos da sociedade civil em agendas da FPSAN, entre elas a alimentação escolar e a política de assistência técnica, inclusive com conselheiros da Fetraf em atividades dinamizadas pela Frente nessa cooperação recíproca.

Nos estados do Sul a Fetraf-Sul elegeu deputados dentre suas lideranças estratégicas que se tornaram fundadores e coordenadores das Frentes Parlamentares de SAN, como também há vereadores de seu campo em Constantina. Contudo, apesar dos esforços dispendidos e dos avanços obtidos na defesa de projetos e na realização de atividades por parte dos coordenadores das Frentes, as mesmas foram pouco efetivas e não se consolidaram como referências no tema nos legislativos, com baixa incidência nas políticas e nos marcos legais estaduais. Em Constantina, legislações específicas atinentes à SAN sequer foram propostas e a agência dos vereadores se ateuve a ações localizadas e ao desenvolvimento rural, sem caracterizar interações específicas com a segurança alimentar e nutricional.

Respeitadas as especificidades das Frentes Parlamentares de SAN em cada estado, a afirmação do coordenador da Frente no RS também expressa o que ocorreu com as Frentes nos outros dois estados do Sul: “[...] foi uma atitude passiva de mão dupla: entre o governo e nós aqui, entre o Consea estadual e nós aqui e entre as entidades da agricultura familiar e nós na Frente. Em nenhum desses espaços a gente gerou tensões nem sofreu tensões.” (Deputado da AF no RS 34). Desse modo, as Frentes nos três estados do Sul não se tornaram arenas efetivas de discussão e formulação de propostas de políticas públicas de SAN que viessem a ser institucionalizadas, em boa medida, porque “não sofreram tensões” da Fetraf e dos Conseas que deveriam ser os principais interessados nessa agenda. Isso denota uma relação um tanto passiva e de agendas dispersas entre os parlamentares, vereadores, Conseas estaduais e as organizações da agricultura familiar em geral e as vinculadas à Fetraf-Sul e ao Sintraf de Constantina nas questões relacionadas à potencialização de agendas conjuntas no campo da SAN, tema que será tratado a seguir.

## 6.5 FETRAF E CONSEA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O processo de redemocratização brasileira possibilitou a emergência de novos atores sociais que, por sua vez, também instauram novas formas de relação com o Estado e uma cultura política democrática e de participação social na construção das políticas públicas.

Entre eles encontram-se os conselhos de políticas públicas, que têm crescido em quantidade e na qualidade de suas ações<sup>57</sup>. Como parte desse universo destacam-se os conselhos de segurança alimentar e nutricional, criados a partir do início deste século, que se constituem em espaços fundamentais de formulação, proposição e monitoramento das políticas públicas de SAN nas três esferas da Federação e contam com a participação da Fetraf desde sua origem. Nas duas próximas seções se busca analisar em que medida a Fetraf<sup>58</sup> e o Sintraf de Constantina potencializam sua participação nesses espaços de concertação de políticas de SAN, no sentido de levar propostas da agricultura familiar para dentro dos conselhos e de se retroalimentar das orientações e políticas produzidas nessa dinâmica de interação social.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi criado em 1993, por proposição de movimentos e organizações da sociedade civil, como parte de iniciativas políticas e mecanismos do governo do Presidente Itamar Franco para fazer frente à pobreza e à fome que afligiam expressiva parcela da população naquele período. Entretanto, seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, o desativou em 1995 e em seu lugar criou o Conselho do Programa Comunidade Solidária<sup>59</sup> para ocupar-se com programas sociais. Em um de seus primeiros atos após sua posse, em 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a implantação do Programa Fome Zero e a recriação do Consea (2013), como uma instância de concertação política e social e espaço privilegiado de articulação entre governo e sociedade civil, com o objetivo de formular e propor diretrizes políticas para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional no território brasileiro.

O Consea, constituído por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais<sup>60</sup>, possui caráter consultivo e assessoria a Presidência da República na formulação e proposição de orientações políticas concernentes à garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável em todas as suas dimensões em âmbito nacional, com reconhecida contribuição em espaços de discussão e intercâmbio nesse campo

---

<sup>57</sup> Segundo o Ipea (2014), a emergência de novos direitos e de políticas públicas é indissociável do surgimento de novos conselhos de políticas públicas, de modo que atualmente há 34 conselhos nacionais de participação social e seus similares nos estados e em um grande número de municípios brasileiros.

<sup>58</sup> A Fetraf possui representação no Consea desde sua recriação, em 2003, com os seguintes conselheiros e períodos: Altemir Tortelli (2003-2009) era então Coordenador Geral da Fetraf-Sul; Elisângela Araújo (2009-2013) era Coordenadora Geral da Fetraf-Brasil e Marcos Rochinski (2013-2016) é o atual Coordenador Geral da Fetraf-Brasil.

<sup>59</sup> O Programa Comunidade Solidária foi criado por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, do Presidente Fernando Henrique Cardoso e substituído pelo Programa Fome Zero, no início do governo Lula, em 2003.

<sup>60</sup> Em 2016 o Consea é composto por 57 membros, sendo 38 representantes de movimentos e organizações da sociedade civil e 19 representantes governamentais dos respectivos ministérios e autarquias que integram a Caisan. Sua presidência é sempre exercida por um membro da sociedade civil. Sua Mesa Diretiva é composta pela presidência mais um/a coordenador/a de cada uma de suas oito Comissões Permanentes, que são organizadas por temas e/ou grupos populacionais específicos, mais o Secretário Executivo da Caisan.

no contexto internacional. Estudos do Ipea (2014), sobre a institucionalização de políticas públicas, têm mostrado que, entre as instituições participativas, o Consea vem alcançando notória legitimidade política e social pela sua capacidade de agência para gerar incidência em instituições tradicionais do Estado, no que se refere à institucionalização das políticas afetas à segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Inspirado nas reivindicações e proposições dos movimentos e organizações sociais e na atualização dos ideais de pensadores, como Josué de Castro (seu patrono) e Herbert de Sousa<sup>61</sup>, o Consea além de propor, acompanha e monitora políticas e programas de SAN, por meio de instrumentos e mecanismos<sup>62</sup> que visam aperfeiçoá-los na realização de direitos. Para tanto, pauta-se pelas resoluções das conferências nacionais de SAN e age com base em princípios como: transparência, promoção do direito humano à alimentação adequada, soberania alimentar, intersectorialidade nas políticas, participação social e democrática em todo processo de formulação, execução e acompanhamento de suas ações.

No Consea a sociedade civil e o governo constituem um espaço institucional plural de convergência e diálogo para qualificar as políticas públicas que visam à realização do direito humano à alimentação consagrado na Constituição Federal. Trata-se de uma forma refletida, tensionada e elaborada de interação e cooperação entre o Estado e a sociedade civil, que tem nos grupos de trabalho, nas comissões permanentes e nas plenárias suas arenas de formulação e produção de ideias que se conformam em propostas de políticas públicas de SAN que qualifiquem a vida dos diferentes segmentos sociais, especialmente daqueles com algum grau de vulnerabilidade social ou risco de insegurança alimentar e nutricional.

A Fetraf entende que sua relação com o Consea na esfera nacional se caracteriza como uma via de mão dupla. Ao mesmo tempo em que ela leva demandas e ajuda na construção da agenda do Consea, também se beneficia de um conjunto de questões que lhe ajudam a ampliar sua visão e qualificar suas propostas e intervenções nas políticas públicas e nas relações

---

<sup>61</sup> No bojo do Movimento pela Ética na Política, em 1993, o sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, foi liderança-chave na proposição da “Campanha Natal sem Fome”, que desembocou na criação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, com vistas a mobilizar diferentes segmentos da sociedade brasileira mediante a participação cidadã na construção de ações e políticas públicas de superação da miséria e da fome. Josué de Castro e Herbert de Sousa são reconhecidos por muitos ativistas como precursores e inspiradores das atuais políticas públicas de SAN.

<sup>62</sup> O Consea se organiza e funciona da seguinte forma: Plenária; Secretaria Geral; Secretaria Executiva; Comissões Temáticas e Mesa Diretiva. Ele busca adotar decisões consensuais. Após sua aprovação, as propostas são encaminhadas à Presidência da República e à Caisan, expressas mediante: Recomendações: quando se trata de proposições relativas às políticas e programas do Governo Federal ou à legislação, que são dirigidas diretamente à Presidência da República, por meio de Exposições de Motivos. Resoluções: quando se trata de assuntos internos ao Consea (criação de Grupos de Trabalho, realização de eventos, etc.) e iniciativas relacionadas aos Conselhos Estaduais e Municipais (CONSEA, 2013).

institucionais. Notadamente se observa que sua participação no Consea tem potencializado suas relações e as do Consea em espaços internacionais, como no Comitê de Segurança Alimentar da FAO e na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (Reaf). Igualmente tem lhe propiciado a ampliação da visão sobre temas como SAN, direito humano à alimentação, soberania alimentar e desenvolvimento rural, bem como sobre a diversidade de populações, biomas e realidades que constituem e caracterizam as agriculturas no Brasil, que por sua vez requerem políticas diferenciadas de acordo com seus contextos. Conforme uma liderança da Fetraf no Conselho:

O Consea tem sido um espaço fundamental. Por mais que nós tenhamos uma força importante dentro das nossas organizações, os programas de compras institucionais e a participação mais efetiva da agricultura familiar produzindo para esses mercados não teriam se efetivado se não fosse esse espaço fundamental, principalmente do Consea, mas não só, porque também o Condraf tem provocado esse debate. E o Condraf tem ajudado a trazer para a gente os elementos do que significa o desenvolvimento rural, que extrapola o espaço rural como espaço produtivo, numa perspectiva sustentável. Nós encaramos esses espaços com essa perspectiva, tanto é que a gente sempre prezou por esses espaços e às vezes a gente sente que algumas organizações secundarizam esses espaços. Nós, pelo contrário, trazemos para dentro desses espaços os melhores quadros da Fetraf para estar intervindo, porque a gente acha que através da participação social e dessa relação entre a sociedade civil e o governo é que a gente consegue se empoderar para enfrentar outros espaços que são mais delicados para avançar nas políticas. Sem a existência desses espaços certamente não teríamos avançado até onde a gente avançou (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Ao referir-se aos espaços no plural, fica claro que a Fetraf vem construindo diversos canais de interlocução entre os quais o Consea é importante, mas é compreendido no rol de sua participação com agência em vários espaços e conselhos, como o Condraf e outros, para fazer com que as políticas de SAN avancem como parte das políticas de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar. Inclusive, a fala de outra liderança da Fetraf no Consea explicita que, às vezes, a importância desse espaço de debate e formulação de orientações políticas voltadas à SAN que contemplem a diversidade de demandas e atores sociais se conjuga e/ou até cede lugar para o estabelecimento de canais diretos de interfaces nas referidas políticas:

O CONSEA contribuiu muito para a percepção da diversidade regional na organização da Fetraf. Ele é em si um canal de acesso importante, mas também temos outros canais que são alguns deputados e outro é o acesso direto de negociação estabelecido com o governo. Hoje se fala diretamente com ministros, secretário da agricultura familiar, coordenador do Incra, via a Secretaria Geral da Presidência, que exerce um papel importante nesse diálogo, principalmente com os ministérios. Com o MDA temos uma relação mais direta pelo fato das pessoas que estão lá terem vindo da agricultura familiar. Já, com os outros ministérios esta relação não é direta. Percebe-se uma relação de diálogo, mas não é algo que resolva os problemas da agricultura familiar (Liderança feminina da AF na CUT 27).

Em 2007 foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)<sup>63</sup>, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional “[...] com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional.” (BRASIL, 2007, art. 1º). Conseqüentemente, houve um rearranjo nas relações intragovernamentais e destas com o Consea e a sociedade civil no que tange à SAN, com a Caisan exercendo o papel de articulação das relações federativas nas três esferas e nos ministérios relacionadas ao tema.

Conforme um gestor público e ator-chave nas interfaces e na construção dos arranjos institucionais em SAN, no período que antecedeu à estruturação e funcionamento da Caisan, “[...] as relações do governo com o Consea e os movimentos sociais eram muito pontuais e essa instância veio trazer um salto de qualidade, com um desenho de relação que foi construído a partir do debate com a sociedade civil.” (Gestor público federal 42). Trata-se de um arranjo cujos atores sociais, entre os quais aqueles em situação de maior dificuldade organizativa e de visibilizar suas agendas de SAN, encontraram no Consea um espaço de convergência e de ressonância para suas demandas, sem que este os substitua na relação com os órgãos governamentais.

O Consea é reconhecido como um ator estratégico com agência para ouvir a diversidade de atores que o integram e transformar suas demandas no campo da SAN em recomendações e encaminhá-las à Caisan. Esta, por sua vez, as acolhe e as direciona à Presidência da República, aos ministérios e órgãos públicos que a integram para que sejam respondidas ao Consea e às respectivas organizações por seu intermédio. Com este formato organizativo, “[...] a Caisan se preocupa mais com a relação federativa intersetorial e deixa para o Consea a relação com os movimentos e organizações, o que não impede que os ministros se sentem diretamente com o Consea, a Fetraf, a Contag e outros movimentos.” (Gestora pública federal 44). A relação dos movimentos das agriculturas e da Fetraf nos temas mais voltados ao MDS, em boa medida é mediada pelos espaços e fóruns que adquiriram legitimidade no Consea e na Caisan, enquanto temas afins à agricultura familiar são mais tratados diretamente pela Fetraf com o Condraf e o MDA, especialmente em decorrência dos atores e canais constituídos em suas trajetórias.

Outro aspecto que cabe destacar é que, entre gestores que integram a Caisan e o Consea, há uma compreensão de que “[...] no Consea há um ambiente com pessoas

---

<sup>63</sup> Criada por meio do Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007.



qualificadas, que aportam muito para a SAN, o que mostra um grau de amadurecimento e que estamos refinando e sofisticando o processo de relação entre governo e sociedade.” (Gestora pública federal 44). Acentua-se que nos últimos anos vários espaços para ouvir e dialogar com a sociedade por meio dos conselhos se fortaleceram, cresce o interesse de atores pela participação e seu reconhecimento na sociedade e na relação com o Estado. Outro gestor destaca que, “Tanto no Consea como no Condraf onde participei, os companheiros da Fetraf que eu vi nas reuniões foram qualificados e ela sempre se posicionou numa postura crítica, com sugestões de apontar caminhos.” (Gestor público federal 37). Ou seja, “A Fetraf consegue se posicionar sabendo o que quer, mas de uma forma propositiva.” (Gestora pública federal 44).

Apesar do fortalecimento de espaços de convergência de agendas de interesse da agricultura familiar e de SAN nos conselhos e na Caisan, as organizações da agricultura familiar, dentre elas a Fetraf, têm adotado o caminho da construção e negociação das pautas de modo individualizado<sup>64</sup>, em detrimento de pautas unificadas que poderiam suscitar mudanças mais amplas para o conjunto das organizações e movimentos sociais, conforme realça um gestor:

Eu vejo a Fetraf fazendo seu papel bem feito, ou seja, criticar o que é preciso e apoiar no que tem que ser apoiado. Vejo que um dos problemas que a gente enfrenta no governo é o de aumentar a nossa capacidade e a capacidade do pessoal das organizações sociais, que não têm uma pauta unificada. Se tivesse uma pauta unificada e mais forte e concreta, a gente avançaria muito mais. Me refiro à sociedade civil de todos os movimentos e organizações. No ano retrasado, por exemplo, teve o Encontro dos Povos das Águas e da Terra<sup>65</sup>, mas na hora das negociações não teve um espaço mais unificado, a Fetraf apresentou a sua pauta, a Contag a dela, a Via Campesina e os outros movimentos também. Não se teve um momento unificado de fechar juntos, o que, na minha visão, seria um grande avanço (Gestor público federal 37).

---

<sup>64</sup> No interior do governo também acaba sendo mais “confortável” fazer a negociação com os movimentos e organizações de forma individualizada: “Como é difícil o governo criar uma agenda que seja dirigida para movimentos de uma forma centralizada, me refiro a agendas mais específicas para programas, estou elaborando como sugestão, que é muito mais efetivo que a própria Fetraf faça o exercício de elaborar um modelo de relação com o MDA. É lógico que pode ter pautas para outros ministérios, mas o MDA me parece que seria o grande receptáculo das demandas da Fetraf e das organizações da agricultura familiar, mais do que outros ministérios. Apresentar isso como um processo inicialmente discutido dentro da Fetraf, acertado um pouco conosco qual seria a nossa contribuição nesse formato, não estou falando de criar uma instância Fetraf/MDA não, mas de criar um processo continuado de relacionamento sistemático. Isso se dá dentro do Condraf, sim, mas acho que não haveria dificuldade nenhuma de acertar essa agenda, o que eu acho mais apropriado do que nós aqui apresentar uma agenda, ao contrário, podemos construir isso a partir do olhar da Fetraf. Não tenho uma fórmula, mas estou imaginando que isso poderia ser construído junto.” (Gestor público federal 42).

<sup>65</sup> O Encontro Unitário dos Trabalhadores, Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas ocorreu em Brasília, de 20 a 22 de agosto de 2012, constituindo-se em um marco importante na tentativa de realização de lutas unificadas desses segmentos sociais.

Sobre a participação da Fetraf no Consea para potencializar suas agendas, pode-se observar que há percepções distintas dos atores de acordo com seus espaços de inserção e atuação. Para a Fetraf, o Consea é um dos espaços importantes entre os quais ela participa, mas como a SAN não é sua agenda principal, este também não é o espaço no qual ela joga mais peso para avançar nas políticas públicas. Entre gestores que integram o Consea prevalecem percepções de que a Fetraf participa com lideranças qualificadas e capacidade de agência nos espaços de concertação das políticas públicas, mesmo que sua contribuição não se limite ao campo da SAN e seja mais efetiva em outros espaços. De acordo com um gestor, “[...] a participação da Fetraf no Consea é pequena e menos efetiva se comparada à sua participação no Condraf. Lá ela tem um protagonismo forte e uma participação pesada do ponto de vista de fazer o debate e estar ali no processo.” (Gestor público federal 43).

Essa visão é também compartilhada por conselheiros do Consea, oriundos de outras organizações da sociedade civil, envolvidos na construção das políticas de SAN. Um deles menciona que no Consea são discutidos temas que são substanciais para a agricultura familiar, como: reforma agrária, assistência técnica, PNAE, PAA, cisternas, agrotóxicos, alimentação saudável, ATER e comercialização da produção da agricultura familiar. Desse modo, de fato, “[...] o Consea é um espaço fértil para esses debates e demandas. Mas, efetivamente, eu tenho notado pouca presença da Fetraf em fortalecer essas demandas, ou até em trazer outras. Elas aparecem a partir de outros processos e não a partir do sindicalismo rural.” (Conselheiro do Consea 41). Outra liderança menciona:

Na minha apreciação, na média, acho que a representação das organizações dos agricultores familiares nas plenárias do Consea é menor do que deveria, é mais irregular e errática, tendo em vista a importância do tema. Então, os principais porta-vozes do Consea sobre a agricultura familiar nem sempre são as representações da agricultura familiar, mas são ONGs, associações, pesquisadores e outros. No caso da Fetraf tem uma particularidade, porque ela era uma das que aqui no Consea nos ajudava na agenda internacional e a Contag também. Então, essa entrada internacional era uma característica importante da Fetraf aqui no Consea, mas que se perdeu um pouco nos últimos anos (Conselheiro do Consea 38).

O tema da participação no Consea, neste caso, remete para uma questão mais ampla que é a própria compreensão de agricultura de base familiar e sobre o papel desses espaços de conformação de políticas públicas. Dada a sua natureza e a diversidade da base de representação social em sua composição, o Consea incorpora e trabalha com uma noção de agricultura de base familiar diversificada que extrapola<sup>66</sup> aquela convencionada pelo

---

<sup>66</sup> Na 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2015, o Consea pactuou com os participantes que os documentos e relatórios da mesma, como a Carta Política e outros, contemplariam 42 denominações de segmentos, grupos, povos e comunidades tradicionais que participaram do processo das

sindicalismo rural e que, em boa medida, está consignada na legislação brasileira e serve de parâmetro para orientar políticas públicas. Respeitando as organizações e movimentos sociais rurais mais consolidados nacionalmente - que com frequência acentuam suas representações e demandas específicas -, o Consea prima pelo fortalecimento do pluralismo e das diferenças nas formas organizativas e práticas de agriculturas, pelo viés da construção de proposições e recomendações que expressem convergências dessa diversidade<sup>67</sup> em torno do avanço das políticas públicas de SAN. Nesse sentido, se constitui em um espaço estratégico e pedagógico de aprendizado e de alargamento conceitual entre os diferentes atores que o integram, conforme destaca uma liderança:

É uma hipótese minha, a participação dessas organizações no Consea pode chamar mais, conferir e alertar para outras dinâmicas que não só os grandes movimentos nacionais, mas entender como se afirmam e se movimentam nesse cenário outros movimentos também. Então, essa oportunidade de ouvir e observar é importante na configuração dos movimentos. Digo isso porque, a meu ver é importante pensar que ao lado da necessidade de universalização das políticas, nós temos a necessidade de ter políticas específicas para os vários segmentos e que também sejam adequadas às variedades dos biomas. Acho que às vezes predomina em certos círculos uma leitura da agricultura familiar muito sulista e que hierarquiza. É preciso que o Estado brasileiro admita e aceite, e a sociedade brasileira também, que parcelas da sociedade têm outra função histórica [...] e acho que o Consea é este lugar de favorecer as alianças entre os movimentos. Como espaço público, acho que este é um papel importante para o Consea, tomar consciência dessa diversidade e considerar as diferenças de sujeitos e regionais. Isso eu penso em relação à Fetraf e os vários movimentos (Conselheira do Consea 39).

Em escala mais ampla se poderia dizer que a Fetraf e outras organizações convivem com uma tensão entre apostar no fortalecimento de suas demandas por meio de canais específicos e/ou investir mais nos espaços de convergências de agendas congregadoras, como as de SAN e da agricultura familiar que poderiam ser mais potencializadas por meio dos conselhos de políticas públicas. Para conselheiros do Consea, inclusive, um olhar comparativo entre as organizações mais consolidadas da agricultura familiar e a diversidade de movimentos e organizações ligados aos povos indígenas, população negra, povos de matriz africana, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais levam mais demandas e participam mais efetivamente em todo processo de constituição das agendas do

---

conferências de SAN. Diversos desses praticam variadas formas de agricultura para o autoconsumo e a SAN, sejam elas urbana, periurbana ou nos espaços rurais (CONSEA, 2016).

<sup>67</sup> Em sua Carta Política o Consea se pronuncia: “Afirmamos que o país é composto por milhões de camponeses, agricultores (as) familiares, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro e demais povos e comunidades tradicionais que produzem os alimentos saudáveis que compõem nossa dieta, respondem pela maior parcela dos empregos no meio rural, e cujos sistemas produtivos e organizativos encontram-se mais adequados a uma produção em base sustentável e diversificada, embora ocupem uma área total muito inferior àquela do agronegócio e dele sofram pressões permanentes.” (CONSEA, 2016, p. 3).

Consea e nas arenas de debates e encaminhamentos que se desdobram em forma de propostas de políticas públicas que as primeiras. Isso se explica, sobretudo, porque as primeiras possuem diversos outros canais de interlocução enquanto estes últimos entendem que eles têm, no Consea, um aliado e um espaço de confluência e ressonância de suas agendas específicas que muitas vezes não possuem outros canais de interfaces.

## 6.6 SINTRAF E COMSEA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM CONSTANTINA

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Constantina (Comsea) foi instituído em 2003<sup>68</sup>, como um dos primeiros conselhos municipais desta natureza criados no estado do Rio Grande do Sul, na sequência da criação do Consea Estadual<sup>69</sup>. Essa agilidade em sua criação deve-se, sobretudo, a duas razões interligadas. Uma foi a opção do governo Lula pela implantação da Estratégia Fome Zero em todo país. A outra foi a capacidade de agência de atores estratégicos com vínculos políticos já constituídos e atuação no Sintraf, no poder público municipal e no governo federal, especialmente na Conab e no MDA, que facilitou a introdução de iniciativas de SAN e do Comsea no município, cuja participação das organizações da agricultura familiar do campo do Sintraf será analisada a seguir.

Em sintonia com os conselhos afins das demais esferas federativas, compete ao Comsea traçar as diretrizes da política municipal de SAN, propor projetos e ações, articular a sociedade civil em torno da política de SAN, promover a Conferência Municipal de SAN e definir as diretrizes a serem adotadas. O mesmo é composto por três representantes do poder público e nove representantes da sociedade civil, com caráter consultivo e está organicamente vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social (CONSTANTINA, 2003).

Levando em conta as oportunidades políticas favoráveis, supramencionadas, o Comsea, que de 2003 a 2013 foi presidido por lideranças vinculadas ao Sintraf, poderia ter se constituído em um espaço fundamental de discussão, formulação e monitoramento das políticas públicas de SAN, do qual as organizações da agricultura familiar participaram desde sua fundação. No entanto, produziu baixa incidência e foi pouco efetivo no exercício de sua função específica e, conseqüentemente, esvaziou-se de ação e sentido à medida que expirou a

---

<sup>68</sup> Criado por meio da Lei Municipal nº 1.969, de 07 de novembro de 2003.

<sup>69</sup> Criado por meio da Lei nº 11.914, de 20 de maio de 2003.

execução do PAA no município em 2013. Os fatores que contribuem para explicar essa oportunidade política perdida podem ser organizados em torno de quatro pontos.

O primeiro consiste na carência de compreensão conceitual do que é a segurança alimentar e nutricional e a conseqüente confusão de papéis entre o Comsea e o Comitê Gestor do PAA. O Comsea foi criado no contexto de implantação do Programa Fome Zero no município, que por sua vez, requeria a criação de um Comitê Gestor para ocupar-se com a organização de sua operacionalização. Como os integrantes do Comsea possuíam compreensão ainda incipiente da política nacional de SAN e de seu significado, bem como da finalidade do Conselho, ingenuamente reduziram sua atuação à operacionalização do Programa Fome Zero, papel que caberia ao Comitê Gestor do PAA. Cabe ressaltar que, nessa condição híbrida fundida em um só espaço, ambos tiveram sua atuação reconhecida pela sociedade e os órgãos públicos ao longo do processo de execução e, especialmente pelo seu habilidoso e qualificado exercício de controle social do Programa, contribuindo para referenciá-lo nacionalmente, conforme já foi referido.

Segundo uma liderança-chave, “[...] juntamente com o Comsea se criou um Comitê Gestor e a maioria dos seus integrantes também faziam parte do Comsea. O Conselho era usado para este Comitê Gestor trabalhar as questões do programa.” (Liderança feminina da AF no Comsea 16). Outra integrante menciona que o Comitê Gestor era o responsável pela avaliação da entrada das famílias fornecedoras e das receptoras dos alimentos, juntamente com a Secretaria de Assistência Social. A gestão do programa, as reclamações sobre os produtos entregues, a seleção das famílias, o acompanhamento e os cursos eram encaminhados e discutidos no Comitê Gestor, onde o Comsea estava presente. “Mas, ao terminar o PAA, o Comsea meio que foi junto, porque ele funcionava enquanto estava com as entidades, mas agora ele esfriou. Ele só foi criado para ter acesso ao Programa Fome Zero.” (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04). Foi um órgão criado para respaldar legalmente o programa, “[...] quem ajudava a assinar os projetos do PAA era o Comsea, que trabalhava junto com o sindicato. Nós fazíamos a entrega das cestas a cada 15 dias e fazíamos questão que no mínimo dois representantes do Comsea se fizessem presentes.” (Liderança masculina do Sintraf 12). Seus integrantes careceram de uma visão mais ampla para problematizar e tratar as políticas públicas de SAN em suas diversas dimensões e interfaces, como se observa na afirmação de outra liderança que integrou sua coordenação:

A atuação do Comsea era mais direcionada em cima do PAA e não se tinha visão de discutir outras questões mais amplas sobre isso. Uma questão que eu acho que foi positiva foi o próprio regimento, no sentido de trabalhar a educação, os filhos na

aula, cursos para as pessoas até saírem do programa, como melhoria de renda e trabalho. Agora, de modo mais amplo, não se pensou a política de SAN. Lembro que vinham vários convites para participações em seminários na região e no Estado. Se não me engano teve uma ou duas participações de pessoas do Comsea que acabaram indo, mas a gente praticamente não tirava o tempo para isso. Como tinha várias outras atividades, acabava se deixando a política em sua essência de lado e se preocupava mais com o dia a dia das questões e não com o todo da SAN (Liderança masculina da Cresol Constantina 22).

No livro de atas do Comsea consta que desde sua criação, em 2003, até sua estagnação, em 2013, o mesmo realizou 35 reuniões. Uma análise de conteúdo das mesmas evidencia que, de modo ininterrupto, suas reuniões tiveram foco na organização e operacionalização do Programa Fome Zero<sup>70</sup>, salvo aquelas de caráter estritamente formal de sua instalação, eleição de diretoria e aprovação de projetos que requeriam seu aval diante de órgãos públicos para efeito de liberação de recursos. No restante, de fato, o Comitê Gestor do Programa Fome Zero<sup>71</sup> não só foi confundido, mas também ocupou o espaço do Comsea na operacionalização do PAA e no imaginário político e social no município.

Associado à compreensão conceitual está o segundo fator, que é a visão restrita sobre a importância e o potencial do arcabouço legal da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e sua implementação em articulação com as esferas estadual e local<sup>72</sup> no território nacional. O foco na execução e controle social do

---

<sup>70</sup> A primeira reunião foi destinada à instalação do Comsea eleição da diretoria. Na segunda seguiu-se com a definição de critérios para o enquadramento de famílias no PAA. Na terceira houve a definição das famílias a serem beneficiadas e a forma de operacionalização do PAA. A sua quarta reunião foi realizada em outubro de 2005 como reunião conjunta entre o Comsea e o Comitê Gestor do PAA. A partir dessa, nas atas a nomenclatura Comsea foi substituída por Comitê Gestor e, às vezes, foi chamado de Conselho Gestor. Apesar do mandato da diretoria ser de dois anos, a diretoria eleita em 2003 seguiu sem novas eleições até 2009. Em 2009 ocorreu uma reunião sem quórum e a seguinte teve quórum na qual foi eleita nova diretoria, que não foi substituída até 2013, quando o Comsea entrou em hibernação. Ambas as atas mencionam que foi reunião do Comsea. Em 2011 houve uma reunião e em 2012 outra, nas quais foi aprovado o projeto de Unidade de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar no município, que requeria o aval do Comsea como requisito para a liberação dos recursos por parte da SESAN/MDS. E em 2012 o Comsea aprovou o projeto de renovação do PAA. De um total de 35 reuniões registradas no livro de atas do Comsea no período de 2003 a 2013, nove delas foram chamadas de reuniões do Comsea e basicamente foram realizadas para cumprir requisitos legais e formais, além de tratar do Programa Fome Zero. As demais 26 reuniões foram formalmente chamadas de reuniões do Comitê Gestor do Programa Fome Zero e seu conteúdo foi inteiramente voltado à organização e operacionalização do Programa no município (COMSEA, 2003-2013).

<sup>71</sup> Até 2009, a maioria das reuniões foi coordenada pela presidência do Comsea e a coordenação do Programa Fome Zero ocupava espaços na apresentação e discussão dos temas do Programa. Com a mudança de presidência do Comsea e da entidade executora do PAA, em 2009, a maioria das reuniões passou a ser coordenada pela coordenação do Comitê Gestor e a presidência do Comsea ficou restrita ao cumprimento das formalidades legais (COMSEA, 2003-2013).

<sup>72</sup> É curioso que ao longo das 35 atas de registros de reuniões realizadas entre 2003 e 2013, somente duas vezes é citada a palavra segurança alimentar e nutricional. Na segunda reunião foi mencionado que o papel do Comsea é de propor à sociedade e ao poder público a organização de ações e políticas de segurança alimentar a nível municipal. Em 2011, por ocasião da aprovação da recomendação do projeto de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar é frisado que o mesmo pretende fortalecer a agricultura familiar na região e implantar técnicas voltadas à segurança alimentar (COMSEA, 2003-2013).

Programa Fome Zero no município absorveu intensamente os conselheiros e/ou membros do Comitê Gestor, vários dos quais eram os mesmos, de modo que os primeiros quase não se apropriaram da legislação nacional e estadual que prevê a criação e instalação do Sisan nas três esferas federativas. Logo, tiveram poucos subsídios para propor ações e tematizar questões inerentes à SAN nos âmbitos do Executivo e do Legislativo, inclusive com alguma legislação que pudesse fortalecer e dar estabilidade à política de SAN no município.

Um terceiro fator tem a ver com a composição<sup>73</sup> do Comsea e o perfil de seus conselheiros. Apesar de conter maioria de representantes de organizações da sociedade civil, sua estrutura contemplou insuficientemente a diversidade político-organizativa de atores presentes no município e suas ações ficaram reduzidas às pessoas articuladas no campo do Sintraf<sup>74</sup>, tanto que ambos os presidentes foram por ele indicados<sup>75</sup> e o sindicato durante todo período funcionou como sede do Comsea e de suas reuniões. Essa identificação e proximidade, ao mesmo tempo em que facilitou o avanço de propostas e ações para segmentos afins e aliados do poder público, por outro lado contribuiu para reforçar um imaginário presente na oposição política de que o Programa Fome Zero e suas ações correlatas eram “coisas do PT e do sindicato”, ofuscando sua força de instrumentos de políticas públicas com potencial de mudanças, como, de fato, o Fome Zero foi por um período. A longa história de participação do Sintraf nos conselhos municipais Agropecuário e de Saúde - também presididos por dirigentes sindicais na maioria de suas gestões - que alcançaram boa efetividade nas políticas específicas para a agricultura familiar e a saúde se ampliou com sua inserção no Comsea e no Comitê Gestor do PAA.

O quarto fator, interligado com os anteriores e talvez o mais determinante para a estagnação do Comsea, foi a denúncia seguida de investigação da Polícia Federal sobre

---

<sup>73</sup> O Comsea é assim constituído: representantes do poder público: Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Agricultura e Secretaria Municipal de Educação e Cultura; representantes da sociedade civil: Sintraf, Associação de Classes Profissionais e Empresariais, Pastoral Social da Igreja Católica, Instituições Religiosas de Diferentes Expressões de Fé, Associação dos Agricultores da Feira Ecológica, Rotary, Lions, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil (CONSTANTINA, 2003).

<sup>74</sup> Menos os representantes dos bancos e dos clubes de serviços, cuja participação nas reuniões do Comsea foi esporádica e pouco efetiva.

<sup>75</sup> Por parte da atual gestão pública se faz uma crítica ao modo como se constituíram e agem os conselhos no município: “Em boa medida as pessoas que fazem parte dos conselhos ainda carecem de maior entendimento acerca da significação do papel e da importância dos conselhos. Muitas pessoas participam dada a necessidade de se criar um conselho, fazer constar o nome em um determinado conselho, para que se cumpra a formalidade. Talvez disso decorra um dos problemas centrais que é a falta de comprometimento no todo, pois falta realizar discussão, tratar dos temas importantes, para que não aconteça que poucos pensem as propostas que chegam prontas, são apresentadas e aprovadas sem que haja um profundo debate com propriedade que o tema requer.” (Gestor público de Constantina 10). A crítica é especialmente endereçada ao campo articulado no Sintraf, cujo presidente era também presidente da Cooperac, da Feira, do Conselho Municipal Agropecuário, coordenador do Comitê Gestor do Programa Fome Zero e, dessa forma, alvo principal da polarização entre a atual gestão pública e o Comsea e demais atores do campo do Sintraf.

suspeitas de irregularidades na execução do PAA, com ampla repercussão política no município<sup>76</sup>. Conforme uma liderança-chave que viveu de perto essa situação:

Um dos problemas que também influenciou para que o Comsea tivesse sua atuação comprometida foram as denúncias e decorrentes investigações da Polícia Federal acerca da execução do PAA, gerido pelas entidades envolvidas nesse processo de execução em Constantina. Essa investigação levou a um esfriamento na atuação do Conselho. Ele esfriou porque, como eram mais ou menos as mesmas pessoas, a denúncia ao PAA foi como que um balde de água fria [...] Mas o PAA foi um momento muito bom (Liderança da AF e ex-coordenador do Comitê Gestor do PAA em Constantina 02).

Após minuciosa investigação, até 2016 não foram encontradas provas de irregularidade na execução do Programa, nem foi instaurado processo judicial. No entanto, a denúncia foi um “balde de água fria” que, associado aos demais fatores mencionados e às mudanças de rumo na operacionalização do PAA via os entes federados, resultou em um desencantamento generalizado por parte do campo dos atores articulados em torno do Sintraf quanto à continuidade da execução do PAA e, em grau menor também do PNAE, bem como na desativação do Comitê Gestor e na inatividade do Comsea<sup>77</sup>.

O Comsea funcionou como um espaço e um ator eficiente na discussão e operacionalização do PAA, junto com o Comitê Gestor do PAA, mas não foi efetivo na discussão e proposição de estratégias e temas relevantes que viessem a incidir na formulação, implementação e institucionalização de políticas públicas de SAN para o conjunto da população do município. Ao confundir suas funções com as do Comitê Gestor do Programa Fome Zero, gradualmente ficou subsumido no interior do mesmo ao longo de sua existência e ausente da formulação de políticas de SAN além do PAA. Assim, exerceu um papel importante de legitimação deste programa, mas não se firmou como relevante na proposição de diretrizes e orientações para as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Portanto, o Consea e o Comsea são espaços fundamentais de discussão, formulação, proposição e monitoramento das políticas públicas de SAN nos quais a Fetraf e o Sintraf de

<sup>76</sup> O Programa Fome Zero tornou-se o foco de uma disputa político-partidária, cuja oposição protocolou uma denúncia judicial sobre possíveis desvios na execução do PAA no município. A denúncia veio a público em agosto de 2012, coincidindo com o início da campanha eleitoral. A Polícia Federal indiciou 43 agricultores fornecedores ao PAA e lideranças das entidades executoras do programa, de modo que os mesmos foram de ônibus a Passo Fundo prestar depoimentos. Igualmente agentes da Polícia Federal permaneceram diversos dias em Constantina, visitando agricultores fornecedores e lideranças sobre o programa. Tal situação, invariavelmente, contribuiu para a vitória eleitoral da oposição no pleito municipal de 2012 e a consequente mudança de rumos na relação com as organizações sociais e na execução dos programas de políticas públicas no município (Informações de campo).

<sup>77</sup> A partir de 2013, com o fim da execução do PAA, o Comitê Gestor do PAA se dissolveu e o Comsea ficou inativo, mas continua como um foco de conflito “burocrático”, ou seja, um vai e vem de documentos entre o poder público e o campo do Sintraf (Comsea) em torno de informações e da posse de seus documentos e sua continuidade.



Constantina participam desde suas origens. No entanto, as oportunidades políticas que se abriram com tais espaços foram relativamente potencializadas por estes. Sua participação foi pouco efetiva em termos de produção de incidências, tanto no sentido de levar propostas da agricultura familiar para dentro dos conselhos quanto de trazer orientações e políticas produzidas em seu interior para as organizações filiadas e os agricultores familiares. Parte disso se explica porque a Fetraf possui diversos canais de interfaces com os governos e participa de outros espaços e conselhos nos quais são discutidas políticas específicas para a agricultura familiar. Mas também porque a segurança alimentar e nutricional ainda não foi incorporada pelas estruturas organizativas da Fetraf como uma questão estratégica para o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento rural. O tema das estruturas organizativas será retomado no próximo capítulo.

## 7 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO SINDICALISMO RURAL CUTISTA

O campo dos movimentos e organizações sociais, mais especificamente das organizações sindicais, tem realizado significativas inflexões em suas formas organizativas e na preparação de suas lideranças para manter-se em consonância com as demandas emergentes de suas bases sociais em um contexto de abertura de oportunidades políticas. Este capítulo visa identificar e analisar mudanças e inflexões na estrutura organizativa do sindicalismo da Fetraf-Sul e em Constantina a partir de sua inserção em políticas públicas, especialmente nas relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Trata-se de mudanças que podem ser observadas na profissionalização de dirigentes e da equipe técnica, bem como na formação e na ampliação de estruturas organizativas e/ou na criação de novas organizações para responder às exigências trazidas pela inserção da Fetraf-Sul na formulação e execução de políticas públicas nas três últimas décadas.

### 7.1 REORGANIZAÇÃO DA FETRAF NO BRASIL

O sindicalismo rural brasileiro tem se mostrado dinâmico e plural em suas formas de organização e ação social ao longo de sua história, conforme foi tratado especialmente no capítulo 4 desta pesquisa. Cabe trazer mais elementos sobre o processo que levou à constituição da Fetraf-Brasil e das federações estaduais, com repercussão na reorganização da Fetraf-Sul e na criação das federações estaduais nos três estados da região Sul.

Desde seu nascedouro o sindicalismo rural cutista já trazia a força embrionária de se constituir em uma organização nacional na disputa pela organização e representação da agricultura familiar. Um passo significativo nessa direção foi dado com a criação da Fetraf-Sul, em 2001, sinalizando para o fortalecimento de formas organizativas que ultrapassavam fronteiras estaduais e abrangiam demandas e causas comuns da agricultura familiar nos três estados do Sul. Ao mesmo tempo em que cresciam as afinidades políticas no interior do sindicalismo cutista, também se alterava o contexto sociopolítico e econômico, com a abertura de oportunidades em relação às políticas públicas no início deste século, favorecendo para que as lideranças sindicais da região revissem suas formas de organização. Desse modo, em seu Congresso realizado em 2004, a Fetraf-Sul definiu como parte de sua estratégia de expansão<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Em seu Congresso a Fetraf-Sul destacou: “O processo de organização específica da agricultura familiar avança ainda mais. Além da Fetraf-Sul/CUT, abrangendo os três estados da região Sul, já estão fundadas Federações da Agricultura Familiar em São Paulo, Mato Grosso do Sul, Piauí Ceará e Pernambuco, e em processo de

“[...] a construção de uma organização nacional da agricultura familiar, o fortalecimento da organização de base, a organização da produção e a conquista de políticas públicas que fortaleçam a agricultura familiar e um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 3). A Federação entendia que aí se iniciava um desenho de organização sindical da agricultura familiar com papel e formato de um sistema em nível nacional e regional, com agência para interagir com os diversos níveis de organização e integrar ações, desde as bases até a direção geral, nos diferentes espaços de conformação de políticas para a agricultura familiar.

Com o apoio de diversas federações cutistas urbanas e de uma rede de organizações em vários estados nos quais havia DETR/CUT, em 2004 representantes de 22 estados brasileiros realizaram o 1º Encontro Nacional Sindical da Agricultura Familiar, em Brasília. Na sequência seus trabalhos se intensificaram e em 2005 realizou-se o Congresso de fundação da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar, em Luziânia, Goiás. Desde então a Fetraf-Brasil ela se estruturou com atuação em 18 estados brasileiros, visando fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; unificar a ação sindical cutista com foco no fortalecimento da agricultura familiar; e construir um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário com um sistema de produção sustentável (FETRAF-BRASIL, 2005).

Em poucos anos a Federação galgou seu espaço com agência entre as representações da agricultura familiar na esfera nacional, com intenso envolvimento nas arenas de construção, bem como na execução de políticas públicas. Adotou o lema herdado da região Sul, “Agricultura familiar, as mãos que alimentam a nação”, tanto em âmbito nacional como nos estados, buscando conexões entre a produção da agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional nos espaços rurais e urbanos<sup>2</sup>.

A criação e estruturação da Fetraf-Brasil nos estados implicou em algumas mudanças na organização e ação da Fetraf-Sul. Uma delas foi que seus objetivos originários foram

---

fundação na Bahia, Paraíba e Rio Grande do Norte. Este processo, reconhecido pela sociedade, pela CUT e pela maioria dos órgãos governamentais é irreversível, tende a crescer e a se consolidar e o reconhecimento legal por parte do Ministério do Trabalho é apenas uma questão de tempo [...] Diante disso, a principal tarefa do próximo período será a construção de um sistema sindical que consiga articular-se, de forma eficiente, nos diversos níveis para implementar a sua estratégia. Construir o Sistema Fetraf-Sul/CUT, como a forma de organização da CUT na agricultura familiar, desde a comunidade até a região Sul e o nível nacional deverá ser uma tarefa prioritária. Embora se trate de uma dinâmica que envolve as demais regiões do país, precisa aproximar os níveis do debate e construir consensos, e a região Sul tem um papel intransferível neste processo.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 9).

<sup>2</sup> Conti, Bazotti e Radomski (2015) analisam o potencial de produção da agricultura familiar para o abastecimento alimentar em geral e dos programas de segurança alimentar e nutricional, como o PAA e o PNAE.

parcialmente redimensionados e incorporados pela Fetraf-Brasil, requerendo novos arranjos organizativos na região Sul. As instâncias de direção da Fetraf-Brasil, que em seus primeiros anos contavam majoritariamente com dirigentes oriundos da Fetraf-Sul, gradualmente passaram a incorporar a representação da diversidade político-regional, com as potencialidades, tensões e disputas que lhes são inerentes. As pautas da Fetraf-Sul - que nos primeiros anos mantinham seu caráter específico e ao mesmo tempo forneciam a base para as pautas das Jornadas de Lutas da Fetraf-Brasil - a partir de 2009 cederam lugar para pautas unificadas das Jornadas Nacionais de Lutas da Agricultura Familiar, promovidas e coordenadas pela Fetraf-Brasil. Outro exemplo de formação dessa visão nacional são as logomarcas da figura 8, que mostram a agência da Fetraf-Sul na definição da identidade visual e política da Fetraf-Brasil na esfera nacional e das ideias por ela veiculadas<sup>3</sup>.

Figura 8 - Logomarcas da Fetraf-Brasil, Fetraf-Sul e Fetraf-RS



Fonte: Fetraf-Brasil (2015), Fetraf-Sul (2015), Fetraf-RS (2015).

A logomarca da Fetraf-Sul foi adotada pela Fetraf-Brasil e, por extensão, pelas Fetrafs estaduais, apenas com a alteração dos nomes dos estados nos quais a Fetraf possui organização. Isso equivale a dizer que na esfera interna a Fetraf-Sul perdeu o *status* de organização diferenciada e passou a ser tratada como uma das federações que integram a Fetraf-Brasil que, por sua vez, fortaleceu sua agência nas interfaces com os órgãos públicos e as organizações sindicais e da sociedade civil em âmbito nacional.

Além das mudanças mencionadas cabe agregar outra, analisada nos capítulos 5 e 6, que é a passagem de repertórios de resistência e protestos para repertórios de cooperação conflituosa na formulação, proposição e execução de políticas públicas pela Fetraf. Dada a

<sup>3</sup> O lema do Congresso de fundação da Fetraf-Brasil “Construindo um novo sindicalismo, as mãos que alimentam a nação” foi influenciado pelo lema da Fetraf-Sul “Agricultura familiar, as mãos que alimentam a nação”.

natureza federativa e o *modus operandi* do Estado brasileiro, as políticas públicas são conformadas para serem acessadas e executadas de forma setorializada nas três esferas federativas, com reduzidas possibilidades de execução pelas regiões e territórios brasileiros, que não se configuram como entes jurídicos federados do Estado brasileiro.

À medida que a Fetraf-Brasil e suas filiadas se constituíram e cresceram imbricadas com a execução de políticas públicas, dentre elas as de SAN, necessariamente também se intensificaram suas interfaces com os órgãos de Estado, tendo como uma de suas formas mais visíveis a celebração de convênios e contratos para a execução de programas e projetos de políticas públicas em municípios e estados brasileiros<sup>4</sup>. Tais iniciativas contribuíram para a reconfiguração de estruturas e espaços no interior da Fetraf-Brasil e de suas filiadas, com maior atenção para a sua relação direcionada aos órgãos públicos das esferas federal, estaduais e municipais, em detrimento de articulações e da execução de projetos e programas de abrangência na região Sul<sup>5</sup>.

As mudanças relacionadas à consolidação da organização da Fetraf-Brasil são percebidas por dirigentes da Fetraf-Sul em distintas perspectivas. A primeira é que gradualmente uma parte de suas agendas de incidência política nacional foi incorporada pela Fetraf-Brasil, o que também implicou em repensar as agendas e estruturas regionais e nacionais. Uma segunda é que se fortaleceu a compreensão e a demanda interna de que as políticas públicas, convênios e projetos firmados com governos estaduais requerem procedimentos e estruturas administrativas nas esferas estaduais para facilitar seu acesso, execução e prestação de contas. A terceira é que uma considerável parte do tempo de seus dirigentes e de sua estrutura administrativa foi canalizada à estruturação das federações estaduais nos três estados do Sul e, conseqüentemente, a criação de uma estrutura mínima em cada estado requereu a redução do tamanho da estrutura da Fetraf-Sul. Por último, que a Fetraf-Sul ficou com a incumbência da gestão administrativa e a promoção de debates e

---

<sup>4</sup> Em seu Congresso, em 2004, a Federação definiu “[...] criar uma estrutura mínima em Brasília para agilizar e encaminhar projetos da Fetraf-Sul com os órgãos do governo federal e com as organizações nacionais e internacionais e demais federações da agricultura familiar do país.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 10).

<sup>5</sup> Segundo um dirigente: “Quando a gente falava em nome de três estados era uma coisa inovadora na época, então se criou a Fetraf-Sul para avançar nas políticas públicas e consolidar o reconhecimento da categoria da agricultura familiar. Ou seja, se queria construir este nome agricultura familiar com visibilidade nacional. Nos nossos documentos de 2002/03, nas logo, se tinha Chapecó como a capital federal da agricultura familiar. Nós estávamos em torno de Chapecó, com a visão de que deveria ser a capital onde as coisas aconteceriam. Brasília era muito bom, mas para Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba estávamos distantes e passamos de 10 a 12 anos discutindo esse tema, como fazer para ter uma força maior porque as coisas para Brasília funcionavam bem, mas para as capitais dos estados existia um vazio, porque os dirigentes ao invés de pegar o ônibus para ir para Porto Alegre, pegavam ônibus para vir a Chapecó e aí se discutia os temas de Brasília. Os temas dos estados não eram aprofundados como deviam ser discutidos.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 36).

elaboraões sobre temas de interesse comum, mas “[...] ficou esvaziada<sup>6</sup> enquanto estrutura regional diante de uma lógica de fortalecimento das organizações nos estados.” (Gestor público na UFFS 24). Após um ciclo de reuniões e debates, em 2014 ocorreu sua reorganização e, em meio a algumas tensões, foram criadas as Federações de Trabalhadores na Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul<sup>7</sup>, de Santa Catarina e do Paraná<sup>8</sup>, mantendo o mesmo caráter e redirecionando seus objetivos para a sua consolidação nos estados.

As tensões evidenciavam a existência de posições divergentes entre os dirigentes e as bases sindicais sobre a estadualização da Fetraf-Sul. Entre as posições favoráveis, especialmente defendidas por dirigentes do Rio Grande do Sul e do Paraná, assentavam-se argumentos: que a estrutura da Fetraf-Sul não estava mais dando conta das questões específicas nos estados e que as políticas estaduais requerem tratamentos diferenciados; que se faziam necessárias organizações específicas mais fortes nos estados, com maior proximidade entre dirigentes e suas bases na elaboração de propostas organizativas e de políticas públicas nos estados; e que havia restrições administrativas e burocráticas, por exemplo, para se efetuar convênios com bancos<sup>9</sup> e outros órgãos públicos em um estado pelo fato da sede da organização estar localizada em outro.

A estratégia da estadualização da organização sindical, apoiada pela Fetraf-Sul, foi fortalecida pelas oportunidades de acesso às políticas públicas que se abriram nos estados<sup>10</sup>, ainda que de forma descontínua<sup>11</sup>, e em âmbito federal, conforme realça uma liderança:

<sup>6</sup> Em seu 3º Congresso a Fetraf-Sul (2010) já constatou a fragilização da articulação dos três estados e certo distanciamento de estados com a adoção de pautas e estratégias estadualizadas. Para enfrentar essa fragilidade ela definiu de reforçar a unidade, valorizar as iniciativas estaduais e reconhecer as peculiaridades, mas com uma estratégia mais ampla e forte, de unidade na diversidade e especificidade.

<sup>7</sup> O 1º Encontro da Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul, realizado no dia 15 de agosto de 2014, em Sananduva, com o tema “Organizar, lutar, avançando nas conquistas da agricultura familiar” selou a criação da Fetraf-RS com a legitimação de capital político vinda de várias frentes. O evento contou com a presença de cerca de três mil agricultores e agricultoras familiares, dirigentes da CUT, representações de organizações e movimentos sociais, ONGs, seis deputados, dois secretários de Estado, vários vereadores e autoridades regionais e locais, além do governador Tarso Genro (FETRAF-RS, 2014).

<sup>8</sup> No Paraná a Fetaep (2015, p. 1) se posicionou judicialmente “[...] contra a criação de entidades paralelas. Na primeira ação, que aconteceu no dia 06 de dezembro de 2013 em Francisco Beltrão, a Fetaep mobilizou 70 Sindicatos dos Trabalhadores Rurais para participar da assembleia que iria efetivar a criação da pretensa Fetraf-PR. Após ser impedida de presenciar o ato, a Fetaep realizou uma assembleia ali mesmo, a céu aberto, com os dirigentes sindicais presentes que, juntos, reprovaram a fundação da referida entidade pelo simples fato de os agricultores familiares já serem representados pela Fetaep.” No Rio Grande do Sul e em Santa Catarina houve resistência política, mas não contestações judiciais contra a criação da Fetraf-RS e Fetraf-SC.

<sup>9</sup> O argumento dos convênios para acessar recursos é recorrente entre os dirigentes. Um deles menciona que “[...] nós tivemos, por exemplo, um projeto de desenvolvimento apoiado pelo Badesul, mas eles tiveram muita dificuldade de entender e aceitar que a Fetraf-Sul assinasse o convênio, porque nossa sede fica em Santa Catarina e o projeto era para os três estados.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26).

<sup>10</sup> No período em que Roberto Requião governou o Estado do Paraná (2003 a 2010, em aliança PMDB e PT), Orlando Pessuti foi vice-Governador e Secretário da Agricultura e Abastecimento (2003 a 2007), sucedido por Valter Bianchini (PT, 2007 a 2010), Roque Zimmermann (PT) foi Secretário do Trabalho, Emprego e Promoção Social (2003 a 2006), Arnaldo Bandeira (PT) foi Presidente do Instituto Emater do Paraná (2003 a

Quando foi criada a Fetraf-Sul foi uma decisão acertada na construção do novo sindicalismo e acho que foi a partir dela que de fato nós conseguimos consolidar a Fetraf em nível nacional. A partir da criação da Fetraf-Brasil, a Fetraf-Sul passa a ter um papel um pouco diferente, não mais tanto de negociação da pauta nacional, porque constituímos uma federação nacional que representa todos os estados. E agora, nesse último período, a avaliação que vem se fazendo, não só em nível de Fetraf-Sul, mas também da Fetraf-Brasil, é que nós devemos constituir federações nos estados e estar cada vez mais próximos dos nossos agricultores, porque além de termos muitas pautas em comum na região Sul, temos muitas particularidades em cada estado. E isso, às vezes, dificultava as negociações de pautas nos estados, a representação e os convênios para a Federação dos três estados do Sul. Eu vejo que isso pode fortalecer as organizações em nível de estado, a Fetraf-Sul continua e as três federações da região se unem e estão juntas para discutir as pautas estratégicas. Jamais deveremos perder de estarmos construindo pautas estratégicas em conjunto. Mas na questão das particularidades de cada estado é bom ter uma estrutura estadual, ter uma direção estadual e cada vez estarmos mais próximos do sindicato e do nosso agricultor. Isso potencializa e fortalece a nossa organização e, sem dúvida, nos faz potencializar cada vez mais a agricultura familiar. Esse é o grande objetivo (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31).

Em uma perspectiva crítica à estadualização da Fetraf-Sul ancoram-se análises que apontam para a necessidade de articulação entre as estruturas locais e microrregionais com as regionais e nacionais para fortalecer o sindicalismo em suas questões estratégicas, inclusive frente às tendências hegemônicas de organização e dos modelos homogeneizantes nos processos de produção e comercialização. De acordo com um dos fundadores da Fetraf-Sul: “Em Santa Catarina tivemos uma posição não tão favorável à estruturação de federações nos estados, porque o capital se une e parece que no nosso caso se está fazendo uma divisão, mas a meta é fortalecer nos estados e manter uma articulação na região Sul.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 32).

Nesse sentido, a criação das federações estaduais faria parte de um processo de organização sindical, de políticas públicas, de organização da produção em conjunto com as cooperativas de crédito, que se consolidaria de 2001 a 2014 e daria um passo para se olhar,

---

2010) e outras funções de governo foram exercidas por aliados da agricultura familiar. No governo de Tarso Genro (PT), no Rio Grande do Sul (2011 a 2014), Ivar Pavan (PT) foi Secretário da nova Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, Luiz Fernando Mainardi (PT) foi Secretário da Agricultura, Lino de David (PT) foi Presidente da Emater e vários outros exerceram funções em autarquias e secretarias estaduais. Esses secretários e mediadores políticos aliados em ambos os governos tinham vínculos fortes com a agricultura familiar e a Fetraf, o que facilitou o fluxo de relações e canais de acesso a políticas e programas voltados à agricultura familiar (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26; Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35). Em Santa Catarina a relação entre a Fetraf e o governo foi diferente porque ao longo desses anos não houve afinidade política nem aproximação em torno da formulação e execução de políticas públicas, como ocorreu nos dois outros estados. Isso contribui para se entender que entre os dirigentes sindicais de Santa Catarina havia maior empenho pela manutenção da Fetraf-Sul e resistência à criação das Fetrafs nos três estados.

<sup>11</sup> No RS duas iniciativas que poderiam “mexer nas estruturas sindicais e de produção” foram os projetos de recursos estaduais para as centrais de comercialização e a formulação e aprovação do Projeto Campesino, introduzidas no governo de Tarso Genro, para potencializar a produção de alimentos. Porém, foram abandonadas pelo governo de José Ivo Sartori que iniciou em 2015 (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

escutar e pensar mais a organização nos estados com suas particularidades e fazer um enfrentamento mais forte com os governos dos estados, o que nos últimos anos teria ficado em segundo plano (Liderança feminina da Fetraf-Sul 32). Esta é uma razão que justifica a organização da Federação por estados, com a compreensão de que em sua ação cotidiana as “[...] estruturas sindicais se articulam, mas as demandas são muito locais e batem na microrregião e na articulação estadual, mais do que na região Sul, sem a necessidade formal de atuação a nível regional Sul, apesar de mostrar que a Fetraf está na contramão.” (Gestor público na UFFS 24). Por isso, seria melhor a Fetraf “[...] continuar como foi na sua origem, tendo uma atuação regional que marcou o Brasil, dando um exemplo de organização sindical, mas os companheiros acharam que deveriam dividi-la por estado.” (Deputado da AF em SC 29). No entanto, há uma preocupação comum entre os dirigentes para evitar uma possível dispersão de agendas que levaria ao enfraquecimento de sua incidência regional e nacional.

Percebe-se que há posições distintas sobre a estadualização que vem sendo construída ao longo dos últimos anos. Respeitadas as diferenças, constata-se unanimidade entre os dirigentes quanto à importância da continuidade da Fetraf-Sul, em conformidade com seu Congresso realizado em 2010, como “[...] um espaço de articulação regional e de fortalecimento de um sindicalismo com capacidade de elaboração, proposição, diálogo, negociação e implementação de propostas e de políticas públicas.” (FETRAF-SUL, 2010, p. 11). Contudo, os cenários de sua viabilidade e sustentabilidade são ainda incertos, por se tratar de um processo em construção, com atenções políticas e recursos humanos e financeiros canalizados às estruturas das federações estaduais. Prevalece, entretanto, a compreensão de que “[...] a partir da consolidação nos estados se acredita que esse papel de elaboração e proposição volte a ser mais forte, mas corre-se o risco de que cada estado avance sozinho.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26).

A reorganização é recente e pode-se observar que a Fetraf-Sul ainda carece de redefinição do que ela entende por questões estratégicas comuns a partir das federações estaduais. Isso indica uma tendência ao esvaziamento, que poderá ser revertida se as federações se mostrarem habilidosas no sentido de convergirem suas pautas específicas em direção à identificação e o fortalecimento de agendas políticas comuns e da estrutura regional, apesar de as iniciativas empreendidas no primeiro ano de criação das federações estaduais terem sido poucas em termos de ações conjuntas no sentido de reversão dessa tendência.

Os projetos comuns em execução e outros que surgirem poderão potencializar ações na região Sul, como expressa um dirigente: “Para nós, ter um sindicalismo forte, uma boa cooperação e articulação com diversos setores e ter parte numa Universidade Federal [UFFS]



são motivos que nos alegram e motivam a continuar na luta.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 32). No entanto, chama atenção a discreta referência por parte dos dirigentes sindicais ao papel estratégico que a referida Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) poderia exercer na potencialização da produção de conhecimentos e tecnologias sobre o desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento de ações regionais. A Fetraf-Sul foi um ator estratégico ao longo de todo processo de debates<sup>12</sup> que culminou com a criação da UFFS<sup>13</sup> e a instalação de seus Campi<sup>14</sup>, localizados em regiões de concentração de estabelecimentos de agricultura familiar e presença da Fetraf-Sul. Para um dos fundadores da Fetraf-Sul e gestor na UFFS:

A região que tem a sede da Universidade Federal da Fronteira Sul é a principal base da Fetraf-Sul. A lógica agora é o fortalecimento nos estados. Pode ser que venha a dar certo, mas ainda acho que a articulação regional tinha um campo muito grande de atuação, tanto é que hoje os principais projetos que a Fetraf-Sul vem desenvolvendo no campo da formação são regionais. O projeto Juventude está junto com a UFFS, estamos pensando um projeto com mulheres que é regional, temos um projeto de agroecologia com o MDA, aprovado pela Universidade, com os movimentos sociais, que também é regional. Então, me parece que quando a Fetraf ganhou contornos regionais ela dá o recuo ao cunho estadual. Esse descompasso pode ser prejudicial, pois carece de lideranças mais regionais. Olhando a partir da Universidade, a Fetraf-Sul foi fundamental na sua criação, e ela tem um papel importante de articulação para dentro da Universidade e de um quadro que se forma aqui na região. Assim, ela estará agindo de forma localizada e fragmentada, do jeito que está hoje. Eu acho que, assim, perdem-se oportunidades de se avançar (Gestor público na UFFS 24).

Nesse momento de reorganização da Fetraf-Sul, tanto na relação com a Fetraf-Brasil quanto com as federações nos três estados do Sul, algumas questões ficam evidentes. A primeira é que as preocupações iniciais estão centradas na estruturação sindical nos estados<sup>15</sup>. Outra é que a Fetraf-Sul enfraqueceu sua capacidade de agência na elaboração e proposição

<sup>12</sup> No governo de Olívio Dutra, por meio da Lei nº 11.646/2001 foi criada a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), resultante de debates realizados em diferentes setores e segmentos da sociedade civil. O sindicalismo cutista e a Fetraf-Sul participaram ativamente desse processo, inclusive incidiram na criação de dois cursos (Desenvolvimento Rural e Pedagogia) especificamente direcionados para turmas constituídas por alunos oriundos da Fetraf-Sul. Tal experiência foi iluminadora para que alguns anos mais tarde a Fetraf-Sul se constituísse em ator estratégico na proposição da criação da UFFS, com cursos e iniciativas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26).

<sup>13</sup> Desde a criação a UFFS, a Fetraf-Sul participa do seu Conselho Estratégico Social, cujos presidentes são eleitos em sistema de rodízio nos três estados. Em 2015 o Coordenador Geral da Fetraf-Sul foi eleito seu presidente para um mandato de dois anos.

<sup>14</sup> Localizados em Cerro Largo (RS) Erechim (RS), Chapecó (SC), Laranjeiras do Sul (PR) e Realeza (PR).

<sup>15</sup> Desde a fundação da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil as mesmas reivindicam, em caráter imediato e definitivo, com base no artigo 8º da Constituição Federal que assegura liberdade de organização sindical, que o Ministério do Trabalho e da Previdência Social reconheça a legalidade e a legitimidade das federações, mediante a expedição dos registros sindicais dos Sintrafs, Fetrafs estaduais, Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil. No entanto, esta permanece como uma das reivindicações realçadas e não respondidas pelos governos ao longo das pautas anuais de reivindicações da Fetraf-Brasil. Segundo um dirigente: “Precisamos quebrar com a unicidade sindical e criar pluriatividades para ao sindicalismo, podendo ter mais sindicatos e federações da mesma categoria. Pois, hoje a Fetraf é reconhecida politicamente, mas não legalmente.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26).

de políticas, atendo-se ao atendimento de demandas administrativas e exercendo baixa incidência nas agendas políticas regionais. Por fim, nos estados, praticamente não se alteraram as rotinas e procedimentos de formulação e execução de programas e projetos de políticas públicas, sobretudo na relação com os órgãos públicos federais, corroborando a afirmação supramencionada, de que esta foi uma das razões principais do desmembramento da Fetraf-Sul à medida que a execução de políticas públicas está na centralidade de suas agendas nos estados e em âmbito nacional. Por sua vez, as mudanças associadas à estadualização têm estreita relação com as mudanças nas agendas que produzem incidências nas estruturas e nas rotinas sindicais, conforme será tratado nas seções que seguem.

## 7.2 MUDANÇAS NAS AGENDAS E NAS ESTRUTURAS DA FETRAF-SUL

A definição da Fetraf-Sul pela inserção na formulação e execução de políticas públicas, aos poucos, trouxe inflexões em suas agendas políticas, analisadas nos capítulos 5 e 6, com incidências em suas estruturas organizativas na região Sul e em Constantina. Tais mudanças podem ser observadas no interior das estruturas sindicais e na criação de organizações específicas a partir dos sindicatos. No entanto, precisam ser entendidas associadas a um contexto de mudanças nas dinâmicas da sociedade contemporânea, influenciadas pelas políticas públicas e por outros fatores, evitando-se reduzi-las a relações de causa e efeito, mas sim como parte das mudanças inerentes às organizações que buscam responder aos desafios epocais da abertura democrática brasileira.

Nas duas últimas décadas, sob o ponto de vista organizativo, a Fetraf-Sul adotou uma estratégia complementar em duplo sentido para responder às demandas decorrentes de seu envolvimento nas políticas públicas, dentre elas as de SAN. Por um lado, os sindicatos filiados ampliaram suas estruturas físicas e organizativas, com crescente investimento de recursos humanos e financeiros para dar conta das novas demandas. Os serviços que historicamente faziam parte da missão dos sindicatos - como o atendimento geral aos associados e atenção aos direitos sociais e previdenciários - não deixaram de existir. Ao contrário, foram redimensionados e a eles, gradualmente, foram agregadas novas demandas relacionadas à organização sindical e à formulação e execução de políticas públicas, alargando a abrangência e a complexidade da ação sindical.

Além dos atendimentos de rotina, os sindicatos da Fetraf-Sul possuem serviços especializados e prestam informações diversas aos seus associados. Não raro, junto com a organização sindical, também encaminham e executam demandas e projetos de políticas

públicas em diferentes áreas, como habitação, produção, comercialização, capacitação, assistência técnica, organização de mulheres e outras. Nesse sentido, os sindicatos cumprem uma função de estimular e apoiar a organização dos associados em suas necessidades emergentes. Algumas se robustecem e se transformam em organizações próprias, outras, por sua natureza e/ou com menor solidez, permanecem abrigadas e com o suporte dos sindicatos. Ainda que a Fetraf-Sul tenha avançado na criação de instrumentos organizativos, como as cooperativas de crédito e de habitação, “[...] na base quem opera a habitação está dentro dos sindicatos e aí tem a necessidade de se especializar para operar uma política dessa envergadura, precisa conhecer e dominar o sistema, e ele toma espaço na estrutura sindical.” (Gestor público na UFFS 24).

Por outro lado, a Fetraf-Sul trabalha no sentido de fortalecer a criação de organizações específicas, como as cooperativas de crédito, habitação, produção, comercialização e prestação de serviços, fomentadas e nascidas a partir do trabalho de base de seus sindicatos. Com frequência a primeira sede dessas cooperativas que se multiplicaram na região tem sido em salas cedidas pelos sindicatos até elas alcançarem condições de se estruturar de modo mais autônomo. Mesmo assim, muitas delas seguem funcionando em estruturas dos sindicatos ou anexas, numa relação de parceria com os mesmos<sup>16</sup>. Nos estágios seguintes de organização, sem sombra de dúvida, o apoio da Fetraf-Sul tem sido fundamental para a consolidação das cooperativas por meio da criação de centrais como a Cresol, a Cooperhaf e a Unicafes<sup>17</sup>, com suas estruturas organizativas inicialmente mais focadas na região Sul e logo ampliadas para as demais regiões e estados do país (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 36).

Entretanto, há um diferencial na estratégia organizativa da Fetraf que precisa ser considerado. As demandas por crédito e habitação, pela sua natureza e abrangência, mas, sobretudo, devido às oportunidades políticas favoráveis, geraram o nascimento de organizações específicas que articulam suas ações sob as orientações político-organizativas de suas respectivas cooperativas centrais - a Cresol e a Cooperhaf -, que operam mantendo seu

---

<sup>16</sup> No município de Sarandi, RS, encontra-se um dos diversos casos que ilustram bem essa situação. Em sua propriedade o Sintraf construiu estruturas físicas que gradualmente passaram a abrigar as organizações da agricultura familiar que nasceram de seu trabalho e a ele permanecem vinculadas, de modo que hoje o complexo abriga as seguintes organizações: Sintraf, Cooperhaf, Cresol, Feira da Agricultura Familiar de Sarandi e a Cooperativa da Produção dos Agricultores Familiares de Sarandi e Região. As relações entre essas estruturas físicas são cimentadas por relações políticas entre seus dirigentes que se revezam e circulam entre as diversas organizações e suas bases organizativas. Em Constantina a situação é idêntica, com uma diferença porque duas cooperativas já constituíram suas sedes próprias.

<sup>17</sup> A Unicafes foi fundada em 2005 e possui sua sede em Brasília. Atualmente congrega cerca de 1.100 cooperativas da agricultura familiar e economia solidária dos ramos de produção, comercialização, crédito, assistência técnica e infraestrutura, com 17 Unicafes estaduais e aproximadamente 20 mil cooperados em 24 estados da federação (UNICAFES, 2016).

vínculo de filiação à Fetraf-Sul. Pela sua capacidade de agência, em pouco mais de uma década elas se especializaram no ramo, alcançaram reconhecimento político e relativa autonomia político-administrativa no interior da Fetraf, na relação com as demais organizações sociais, órgãos públicos e instituições de crédito na gestão e operacionalização de expressivos volumes de recursos destinados às políticas públicas de crédito e habitação rural. Ambas as políticas, ao mesmo tempo em que requerem a profissionalização de recursos humanos nas respectivas cooperativas, ampliam o volume e forçam a especialização, burocratizam os trabalhos dos sindicatos e contribuem com recursos para o fortalecimento das estruturas organizativas e a dinamização das demais ações desenvolvidas pelo sindicalismo da agricultura familiar, numa tensão constante entre pertencimento à Fetraf e autonomia política.

No que se refere à organização da produção e da comercialização, além deste ser um tema mais complexo, já abordado no capítulo 5, diferentemente dos dois temas anteriores, a Fetraf-Sul possui uma estratégia geral de fortalecer a criação de cooperativas neste ramo, mas de forma descentralizada, sem constituir centrais nos moldes da Cresol e da Cooperhaf. De alguma forma, a Unicafes tenta congrega as cooperativas da agricultura familiar e de economia solidária dos ramos de produção, comercialização, crédito, assistência técnica e infraestrutura. Na região Sul várias, inclusive, já possuem a certificação de produção orgânica por meio da Rede Ecovida<sup>18</sup>.

No entanto, a riqueza da diversidade que as constitui é também um fator que as distingue desde suas origens até suas finalidades e práticas, de modo que elas não, necessariamente, seguem as orientações político-administrativas centralizadas desde a direção da Fetraf-Sul na realização de suas ações. Ou seja, a clareza da estratégia organizativa da Fetraf em relação às políticas de acesso ao crédito e à habitação não se equipara às políticas no campo da organização da produção e da comercialização. Para uma liderança, essa questão recebeu um novo impulso com as políticas públicas voltadas aos programas de SAN:

Desde a criação da Fetraf estamos apostando para construir alternativas e na criação de cooperativas para que os nossos agricultores possam ter acesso às políticas públicas. A criação da Cresol surgiu dentro da Fetraf para garantir o acesso ao crédito e a Cooperhaf surgiu para facilitar o acesso à habitação. O desafio agora é que eles consigam ter acesso às políticas públicas na questão da organização e na comercialização da produção. A estratégia da Fetraf é de fazer algumas parcerias com as cooperativas de produção e também criar novas cooperativas de produção. Foram criadas, nesses últimos anos, várias cooperativas de produção na base da Fetraf, inclusive que surgiram dentro dos nossos sindicatos, para ajudar a organizar a produção, a agroindustrialização e, principalmente, a comercialização. Hoje eu não consigo enxergar o agricultor fazer a comercialização para os programas públicos individualmente. O que de fato essas cooperativas vêm trabalhando é a

---

<sup>18</sup> Sobre a Rede Ecovida ver Perez (2012).

operacionalização do PAA, do PNAE e algumas outras políticas que a Fetraf vem pautando com os governos e implementando na ponta. Para nós essas cooperativas são fundamentais para melhorar o processo de comercialização (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31).

No caso da formulação e execução de políticas públicas no campo da produção, que abrange as políticas de SAN, outra liderança menciona que já faz tempo que a estrutura sindical está sendo modificada para cumprir também esta finalidade, mas quem se envolve diretamente na execução do PAA e do PNAE são as cooperativas, que estão se especializando<sup>19</sup>. “Os sindicatos ajudam a fazer e negociar os projetos, mas a sua operacionalização é feita pelas cooperativas e um gargalo é como essas diversas formas que vão se especializando e os instrumentos que vão sendo criados se articulam entre si.” (Gestor público na UFFS 24). Como os procedimentos administrativos são realizados diretamente entre os conveniados, corre-se o risco de individualizar a ação das cooperativas e sindicatos sobre tais políticas relegando a ação sindical coletiva. Certo é que os sindicatos, em intensidade diferente, são envolvidos pela execução de políticas e isso traz mudanças e implicações em suas dinâmicas organizativas. De acordo com uma liderança da Fetraf-Sul:

Essas mudanças têm um ponto positivo e um negativo, olhando desde a nossa organização. O ponto positivo é que os sindicatos, quando fazem a luta, chamam o povo para a luta, a mobilização política e conseguem trabalhar com os agricultores. É como se pudessem dizer: “mobilizamos, lutamos juntos e está aqui a conquista.” Muitas vezes, em outros momentos fazíamos mobilizações contra tudo, reivindicávamos tudo, mas não trazíamos nada do ponto de vista da implementação da política. Isso foi uma das coisas que o governo Lula conseguiu mudar: agora levamos a pauta e saímos com retorno, o que no governo Fernando Henrique não conseguíamos fazer. Fazíamos mobilizações, mas o governo não dava retorno e não se avançava no debate da política pública. O nosso papel tem sido de buscar e acolher as sugestões das comunidades, levar a pauta para o governo e transformá-la em política pública para depois os sindicatos e nossas organizações implementá-la. O grande diferencial disso é que fazemos com que a política chegue, o agricultor percebe a função do sindicato, percebe que o sindicato está presente na sua comunidade, no seu município, na sua família e na sua vida. Esse é o diferencial que no tema da produção e da SAN também conseguimos ver. Mas, na maioria dos sindicatos ainda estamos longe de entender que o sindicato orientar e organizar o agricultor em cooperativas e associações é também pensar uma forma diferente dele produzir e comercializar. Isso é uma forma diferente de se chegar na casa do agricultor. O problema é que a implementação de políticas tem ficado bastante

---

<sup>19</sup> Uma cooperativa que está se especializando para comercializar com os mercados institucionais e no mercado em geral é a Cooperfamiliar de Chapecó. “A Cooperfamiliar trabalha com a organização da produção e comercialização dos produtos dos agricultores. Hoje temos 1.200 famílias associadas, abrangemos os cinco municípios que integram o antigo Chapecó, atuando no acompanhamento técnico e na organização da produção. Nós atuamos em cinco programas dentro da nossa estrutura, sendo que um deles é o programa das agroindústrias familiares e dialogamos com os agricultores que querem industrializar sua produção. Hoje temos sete filiais na cooperativa legalizadas, com trabalhos desde panificados, embutidos de suínos e sucos. Estas agroindústrias são tanto individuais como coletivas, sendo pertencentes a famílias que integram pais e filhos, grupos de vizinhos, grupos de parentes, etc. Estes são todos exemplos familiares.” (Liderança da Fetraf-Sul e gestora da Cooperfamiliar 25).

descolada do debate sobre a organização e a produção. Não conseguimos produzir uma política que pudesse unir as duas ações (Liderança masculina da Fetraf-Sul 32).

A tensão existente entre processos que politizem a produção de políticas na ação sindical em uma perspectiva sociotransformadora - por um desenvolvimento sustentável e solidário propagada desde a origem do sindicalismo cutista - e a implementação de políticas públicas não é recente. Ela apenas se acentua à medida que se ampliam o acesso e a execução de projetos diversificados de políticas pelos sindicatos e cooperativas e se intensifica a profissionalização de sua gestão.

Em decorrência, é inevitável que dirigentes sindicais precisem ocupar-se com questões de ordem política e técnica e, não raro, alguns acabam dispensando mais tempo à resolução de questões burocrático-administrativas do que para a discussão e implementação de estratégias de organização político-sindicais. Isso requer o fortalecimento de um perfil que conjugue as dimensões política e técnica, com dirigentes e profissionais habilidosos para responderem às novas demandas e exigências dos serviços nos quais estão envolvidos. Eis uma tarefa exigente porque, “[...] no discurso e na prática a execução da política acaba influenciando e separando o setor, pois no momento que o dirigente e o sindicato fazem muito mais execuções eles se perdem na burocracia e acabam tendo dificuldade de enxergar o todo.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Sem dúvida, “Isso é importante como estratégia, mas tira vários dirigentes da ação política do dia a dia.” (Liderança feminina da AF na CUT 27). Para alguns dirigentes, inclusive, se torna “[...] mais fácil pegar o carro do sindicato e ir tirar fotografias de casas, feitas pelo projeto de habitação para prestar contas dos recursos, do que ir lá nas comunidades fazer reuniões para discutir política e mobilização sindical.” (Liderança masculina da AF de Constantina 21).

O planejamento, instrumento de organização da ação sindical, requer o equilíbrio entre demandas políticas e gestão de projetos. Um dirigente menciona que até 15 anos atrás a Fetraf e seus sindicatos se preocupavam com as políticas sindicais, mas ao entrarem na execução de políticas públicas são forçados a se especializar. Ele exemplifica que na rotina cotidiana, para “[...] fazer uma discussão estratégica sobre a SAN se não puder hoje se faz na semana que vem, mas nas questões burocráticas existem prazos, formulários, bancos e ministérios aos quais temos que prestar contas e isso puxa com muito mais força que a outra face da moeda.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). E conclui reconhecendo que “[...] essa é uma espécie de profissionalização dos quadros para melhor, mas requer um equilíbrio que ainda não encontramos.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Isso mostra como as demandas de

projetos de políticas públicas e as conjunturais incidem nas agendas e nas estruturas sindicais. Um exemplo disso é o caso da mediação dos conflitos fundiários entre agricultores familiares e povos indígenas na região Sul e em Constantina, que se estendem há vários anos e têm requerido o dispêndio de recursos humanos e financeiros, mas também a priorização política da Fetraf e de políticas públicas na busca de soluções (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

A inserção da Fetraf-Sul e de seus sindicatos na execução de diversas políticas públicas oportunizou e requereu o aumento do número de funcionários, técnicos e dirigentes remunerados e envolvidos na realização de um conjunto de ações - como reuniões para a concepção política de projetos, elaboração de projetos, visitas técnicas, vistorias, relatórios técnicos, prestação de contas, gestão de projetos e representações -, que gradualmente passaram a ser incorporadas aos repertórios organizacionais das estruturas sindicais, acompanhadas da profissionalização, tanto do quadro funcional dos sindicatos como dos agricultores familiares que acessam as políticas públicas, conforme afirma uma liderança:

Olha, o aumento de pessoal é muito significativo, no mínimo, é de 50%. Claro que isso varia entre sindicatos, porque alguns não executam tantas políticas públicas como outros. Então, tem sindicatos que anos atrás tinham uma funcionária e um dirigente, hoje têm dois ou três funcionários e dois dirigentes liberados e ainda se ouve dos dirigentes que eles não estão dando conta das demandas lá na ponta. A Fetraf está construindo um novo formato de trabalhar em equipe e muitos sindicatos que contavam com uma funcionária anos atrás, hoje têm uma equipe de cinco, seis ou sete pessoas. O número de pessoas no quadro, principalmente de funcionários e técnicos, vem aumentando bastante nesse último período e é necessário por causa da execução das políticas que nós acessamos (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31).

A inflexão que ocorre com o fortalecimento das estruturas sindicais, com equipes multiprofissionais que conjuguem as dimensões política e técnica, mostra a preocupação dos sindicatos e certa “oxigenação” dos mesmos ao se aproximarem da realidade e da vida de seus associados na busca de respostas concretas às suas demandas. Mas, também aponta que se a implementação de projetos de políticas públicas não vier acompanhada de processos de formação política, a ação sindical corre risco de ser eficiente, mas confundir-se com a ação de agências de fomento e não alcançar eficácia nem o efeito sociotransformador almejados pelo sindicalismo cutista da agricultura familiar. Inclusive, um dirigente realça a importância do exercício de ressignificar continuamente as práticas sindicais:

A partir do momento em que fazemos toda essa reorganização na Fetraf nós devemos ir construindo, no espaço rural, processos organizativos que tenham maior eficácia na execução daquilo que a gente vai conquistando. Nós somos eficientes para executar a habitação, estamos sendo eficientes para executar o crédito, mas ainda não temos eficiência para fazer com que as políticas de comercialização e de SAN cheguem até nossos espaços e que isso tenha impacto na vida dos nossos

agricultores e nos espaços onde eles vivem. Acho que precisamos repensar algumas formas organizativas a fim de que elas extrapolem os espaços do sindicato, mas o sindicato e a Fetraf têm um papel importante para fazer isso acontecer (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Um olhar sobre as dinâmicas organizativas do sindicalismo da Fetraf-Sul permite afirmar que as políticas de crédito, habitação e organização da produção pressionaram internamente de modo a gerar novas estruturas como as cooperativas e outras. Enquanto essas já alcançaram maior autonomia política e relacional e criaram suas próprias estruturas, as cooperativas de produção, comercialização e serviços ainda buscam formas de conformação mais adequadas em relação aos modelos agrícolas em disputa, às políticas públicas e às estruturas sindicais, das quais ainda são bastante dependentes política e administrativamente. Trata-se de uma relação de autonomia e dependência entre a Fetraf-Sul e suas filiadas, que ocorre em meio a tensões que elas precisam administrar no cotidiano. De acordo com um dirigente: “A relação da Fetraf com a Cresol, a Cooperhaf e as cooperativas de produção não está resolvida. Há momentos de tensão e quando o clima esquenta se acentua o trabalho em grupo, mas quando as coisas se apaziguam volta-se aos trabalhos individuais.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Constata-se que, com frequência, as agendas específicas das cooperativas se sobrepõem às agendas estratégicas e conjuntas da Fetraf-Sul.

Outro pólo de tensão ocorre entre os Coletivos de Mulheres Agricultoras Familiares e os sindicatos da Fetraf-Sul. Vários coletivos gostariam de “alçar voo”, com organizações e estruturas próprias, mas por definição institucional devem realizar seus trabalhos vinculados às estruturas da Fetraf-Sul, como uma espécie de setor ou departamento dos sindicatos, com as vantagens e os limites desse suporte estrutural. Em última instância, a execução de políticas públicas trouxe mais um ingrediente para a administração da complexa relação entre a Fetraf-Sul e suas filiadas. Aos poucos ela toma uma conotação que se expressa, ao mesmo tempo, como uma questão de pertencimento e de autonomia na relação entre as organizações sindicais e as cooperativas e os coletivos que se ocupam mais diretamente com a concepção e operacionalização das políticas públicas nos diversos campos.

### 7.3 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO SINDICAL EM CONSTANTINA

O sindicalismo da agricultura familiar de Constantina tem demonstrado agência para dinamizar suas agendas políticas e fomentar a criação de organizações que correspondam aos desafios históricos para a agricultura familiar. Desde a conquista da direção pelo sindicalismo



cutista, em 1986, de modo geral pode-se agrupar a agenda de mudanças com incidência na estrutura organizativa em torno de quatro temas-chave: a emergência da participação das mulheres; a saúde como política pública articulada com alternativas populares; o acesso à terra; e a política agrícola, com ênfase no crédito e na organização da produção e a habitação rural. Respeitadas as peculiaridades locais e regionais, essas também têm sido as principais agendas de incidência nas estruturas do sindicalismo da Fetraf-Sul nos últimos anos.

De acordo com a investigação empírica, o Sintraf se constituiu em ator estratégico de várias mudanças no sindicalismo e na sociedade local e regional. Entre seus impulsionadores, as mulheres se tornaram atrizes-chave. De acordo com uma delas que participa desde a oposição sindical e se tornou uma dirigente reconhecida no meio sindical:

A gente descobriu que tinha que ter um sindicato autêntico, que pudesse ajudar nas lutas e reivindicar os direitos. Naquela época as mulheres não podiam ser associadas do sindicato, mas fizemos uma luta para conquistar a sindicalização das mulheres e em 1984 tivemos uma assembleia sindical com mais de 1000 pessoas presentes. Das quatro propostas apresentadas, a das mulheres foi vencedora e foi aprovada a associação da mulher agricultora. Não foi fácil porque a gente teve que convencer os homens para votarem na nossa proposta. Daí a gente fez toda uma campanha para a sindicalização das mulheres e elas começaram a se associar no sindicato. E desde a primeira chapa de oposição temos presença das mulheres na direção do sindicato. Não mudamos tudo o que a gente queria mudar, mas já teve um bom avanço. E, então, o sindicato foi a porta de entrada para todas as mudanças (Liderança do Sintraf e do Comaf de Constantina 05).

A presença de mulheres nos debates que culminaram na composição da chapa de oposição<sup>20</sup> e a numerosa participação de associadas nas eleições trouxe um diferencial em relação às eleições anteriores, contribuindo decisivamente para a alteração dos rumos do sindicalismo no município. Pois, “[...] foi através das mulheres que a gente conquistou e mudou o sindicato.” (Liderança do Sintraf e do Comaf de Constantina 05).

A sindicalização das mulheres agricultoras e sua organização na defesa e promoção de seus direitos à aposentadoria e ao salário maternidade abriram oportunidades para a sua inserção e protagonismo em outros espaços e esferas de organização social, política e econômica que, por sua vez, também retroalimentou mudanças na estrutura da organização sindical. Entre elas pode-se destacar: a participação em movimentos de mulheres (da Fetag e da Via Campesina) até chegar à criação do Coletivo de Mulheres Agricultoras Familiares da

---

<sup>20</sup> Segundo uma liderança, por ocasião da definição da chapa de oposição, alguns homens estavam propensos a fazer uma composição com a chapa de situação, com a garantia de ocuparem alguns cargos na diretoria, por avaliarem que o caminho de mudança por dentro seria menos difícil. No entanto, ela se levantou e disse: “Se vocês não querem, nós mulheres vamos fazer uma chapa de oposição!” Após uma crise, retornaram à reunião seguinte e mantiveram a decisão de fazer chapa de oposição (Liderança do Sintraf e do Comaf de Constantina 05).

Fetraf, com sede no sindicato e duas mulheres liberadas para a realização de seus trabalhos; a persistência no trabalho com saúde alternativa, que gerou a criação do horto medicinal e da farmácia alternativa popular, que funciona em sala anexa ao sindicato e conta com duas mulheres liberadas para este serviço que se tornou referência na região; a preocupação com a prevenção da saúde da mulher, que culminou com a criação da Liga Feminina de Combate ao Câncer, coordenada por uma liderança da Coopac e do Coletivo de Mulheres; a realização de projetos de políticas públicas que articulam prevenção da violência contra a mulher, saúde alternativa e produção orgânica para o autoconsumo e comercialização na feira da agricultura familiar; a eleição de uma líder sindical e do Coletivo de Mulheres como a primeira mulher para a vereança no município; e a incidência na criação e direção do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e nas conferências de políticas para as mulheres. Uma liderança acentua que a estrutura sindical foi fundamental no suporte à dinâmica organizativa do Coletivo de Mulheres e suas conquistas no município, pois “[...] a gente foi crescendo por essa referência, mas principalmente, por ter duas pessoas liberadas e o acompanhamento de uma dirigente do sindicato.” (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04).

Iniciativas e ações como essas mencionadas, em sua maioria, tiveram o aporte político e seu centro de formulação e execução a partir da estrutura e da logística do sindicato. Ainda que de forma embrionária, as mulheres agricultoras familiares com sua agência ajudaram a introduzir mudanças nas relações de gênero e nas estruturas sindicais e sociais, marcadamente masculinas. Com isso a política e as ações sindicais passaram a incorporar noções, antes ignoradas, como o cuidado da saúde, alimentação saudável, enfrentamento da violência contra a mulher e participação equitativa em espaços político-organizativos e sociais.

Entretanto, ao longo de três décadas, apesar delas terem conquistado e construído espaços de participação que extrapolam as circunscrições das estruturas sindicais e integram sucessivas diretorias e setores do sindicato, seguem ocupando cargos secundários na direção do Sintraf e de suas entidades filiadas. Igualmente, exercem atividades importantes articuladas em torno da saúde alternativa e do estímulo à produção para o autoconsumo e a segurança alimentar e nutricional das famílias. Eis aí uma contribuição fundamental e específica das mulheres agricultoras familiares no município, mas que ainda carece de reconhecimento político por parte de seus pares e do poder público.

No campo da saúde, inicialmente foram redimensionados e a seguir extintos os serviços de atendimento odontológico, médico, ambulatorial e de escritório, mantidos pelo sindicato e que ocupavam a maior parte de sua estrutura física e de recursos humanos. Entendia-se que estes deveriam ser prestados pelo Estado e não pela iniciativa privada, como

era de praxe - da qual muitas famílias agricultoras se tornavam “presas fáceis” em situações de necessidades, tendo inclusive que se desfazer de bens essenciais e até de patrimônio para pagar serviços médicos e hospitalares<sup>21</sup> -, naquele período em que o país e a agricultura atravessavam dificuldades econômicas.

Para enfrentar o desafio de qualificar os serviços de saúde pública, “O sindicato comprou um hospital e com algumas parcerias conseguimos, em 1988, proporcionar atendimento público de saúde a toda população de Constantina e parte da população de Engenho Velho, isso dois anos antes do SUS ser implantado.” (Ex-gestor público de Constantina 07). Posteriormente o hospital foi transformado em Associação Hospitalar Comunitária Regional de Saúde (Ahcros), sendo ainda dirigido pelo presidente do Sintraf até 2014<sup>22</sup>. Em 2015 tornou-se filantrópico, ampliou sua autonomia na gestão e segue próximo do sindicato e de suas filiadas, mas ampliou suas relações com outros atores sociais.

Em paralelo, o sindicato implantou um horto de plantas medicinais e uma farmacinha popular, que funciona em anexo à sua sede e promove várias iniciativas de saúde popular e de alimentação saudável, sob a responsabilidade das mulheres, conforme já foi mencionado. A decisão pela incidência na saúde como um direito humano e política pública de Estado, mas também na promoção de alternativas populares de saúde tornou o Sintraf uma referência no tema, tanto no interior da Fetraf-Sul como no município e na região, o que de modo contínuo tem requerido recursos humanos e financeiros por parte da estrutura sindical para a viabilização de suas ações nas duas perspectivas apontadas.

A questão agrária e da juventude recebeu atenção desde antes da oposição tornar-se vitoriosa no sindicato de Constantina. Em um contexto de muitos agricultores descapitalizados e/ou sem terra, com o apoio da Pastoral Rural e o consentimento da antiga diretoria, fez-se um intenso trabalho de organização e recrutamento que resultou na participação de 149 famílias sem terra do município na ocupação da Fazenda Anonni, em 1985, além da preparação de várias outras famílias que foram aos acampamentos que

---

<sup>21</sup> Uma liderança menciona que na década de 1980 um médico, que também era dono do Hospital de Constantina, mantinha um curral nos fundos do Hospital, onde guardava provisoriamente as reses requeridas de agricultores que não possuíam valores monetários para pagar os serviços médico-hospitalares (Liderança masculina da Coopac de Constantina 08).

<sup>22</sup> Em Constantina, desde 1978 - quando o sindicato adquiriu o Hospital São Rafael, que foi transferido para o município de Engenho Velho com sua emancipação política, e depois, com a aquisição do hospital que gradualmente se tornou a atual Ahcros - se mantinha a tradição do presidente do sindicato ser também presidente do Hospital. A gestão dos hospitais era uma espécie de “extensão” da gestão do sindicato, pelo menos no que se referia à direção político-administrativa. Essa tradição foi alterada em 2014, em meio a uma tensão política, com a eleição de um presidente oriundo do serviço público e portador de uma visão política diferenciada daquela do grupo do sindicato historicamente majoritário, apesar de ser do mesmo campo partidário. Isso evidenciou que outros setores sociais, especialmente urbanos, almejam ocupar mais espaços na direção do Hospital e tornar sua gestão autônoma em relação ao Sintraf.

ocorreram nos anos seguintes, já com o apoio da estrutura formal do sindicato (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23). A partir da década de 1990 o sindicato apoiou, especialmente, os jovens na aquisição de terras, por meio do Programa Banco da Terra, substituído pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, em 2003. Os resultados foram pouco eficientes, pelo número de famílias que o acessaram e pouco eficazes ao observar-se o número daquelas que se viabilizaram na agricultura familiar por meio desses programas.

As investidas da ação sindical na questão do acesso à terra e de organização da juventude<sup>23</sup> foram mais conjunturais que processuais. Apesar disso, o sindicato mantém sua atenção e canaliza recursos para o fortalecimento do acesso à terra, apoiando o acesso ao crédito fundiário e a regularização fundiária, como é o caso das famílias dos municípios de sua abrangência cujas áreas encontram-se em litígio com os povos indígenas. A relevância do tema na estrutura do Sintraf o credenciou para que em 2014 um de seus dirigentes assumisse a coordenação geral do Programa de Crédito Fundiário que está em execução pela Fetraf-Sul nos três estados de sua abrangência.

Um tema estrutural na agenda e na organização do sindicalismo em Constantina e na Fetraf-Sul é a política agrícola, especialmente no que se refere ao crédito rural e à organização da produção. O Sintraf de Constantina foi pioneiro em iniciativas de intervenção no processo produtivo<sup>24</sup> - já analisado no capítulo anterior - e desencadeou iniciativas de organização, conforme expressa uma liderança:

Conquistamos o sindicato e passamos a nos envolver diretamente na luta sindical. A região fez grandes mobilizações e pautas foram discutidas na questão da política agrícola. O sindicato de Constantina talvez tenha sido um dos primeiros do Rio Grande do Sul e do Brasil a defender a tese de que o movimento sindical, além de lutar pelas políticas agrícolas, deveria discutir o processo produtivo. Me lembro que o Departamento Rural da CUT fez vários seminários na região e nós construímos uma experiência de produção dos agricultores a partir do sindicato. Nós fomos chamados para fazer esse debate na região Sul e defendemos essa ideia. Na época a gente desenvolveu esse trabalho dentro do sindicato e organizado por ele. Organizamos os agricultores com o suporte do Cetap para implementar novas tecnologias, principalmente de recuperação de solos, adubação verde e resgate de sementes, tudo do ponto de vista alternativo, porque na época ainda não se falava em agroecológico. O trabalho tomou uma dimensão que nós tínhamos 32 associações,

<sup>23</sup> Em diferentes momentos o Sintraf fez tentativas de facilitar a organização da juventude rural. Inclusive, em 2005, um grupo de jovens (13 jovens) acessou coletivamente ao crédito fundiário e adquiriu uma área coletiva, mas o projeto do trabalho coletivo não vigorou. Alguns jovens têm encontrado alternativas por meio de sua integração em agroindústrias familiares apoiadas pelo Sintraf e a Cooperac.

<sup>24</sup> “No final da década de 1980 tinha um debate, puxado pela CPT, que era tema do associativismo. Em Constantina organizamos mais de 20 associações de cooperação agrícola, com o apoio da igreja e um projetinho da Cáritas e outro da igreja luterana para comprar um carro, construir o banco de sementes, contratar um técnico que foi o que impulsionou tudo isso, junto com a luta sindical. Aí se deu a origem das associações, e se começou a debater para intervir no processo produtivo e a gente levou o debate para dentro do Departamento Rural da CUT que originou várias cooperativas. Em Constantina aquele processo originou a Coopac.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

com mais de 300 famílias organizadas, e em 1991 fizemos uma discussão e criamos a Coopac<sup>25</sup> (Liderança masculina da Coopac de Constantina 08).

Concomitante ao debate sobre a organização da produção também crescia a demanda pela viabilização de crédito acessível aos agricultores familiares. Em tais condições foi criada, em 1998, a Cresol Constantina<sup>26</sup>, vinculada à Cresol Central, sendo a primeira cooperativa do Sistema Cresol no Rio Grande do Sul, fundada por agricultores familiares e com o apoio do sindicato. Durante dois anos sua sede funcionou no próprio sindicato até viabilizar-se em espaço independente e depois construir sua sede própria. Conforme destaca uma liderança, “[...] queríamos uma cooperativa de crédito onde todos tivessem acesso e assim fundamos a Cresol para proporcionar o financiamento do Pronaf, da habitação, da agricultura orgânica e outras políticas públicas.” (Ex-gestor público de Constantina 07). No período inicial o Sintraf, inclusive, aportou recursos financeiros para a manutenção dos serviços da nova cooperativa porque seus associados queriam uma organização de crédito diferenciada e assim foi feito (Liderança masculina da AF de Constantina 01). Algo similar segue ocorrendo com a política de habitação rural<sup>27</sup>, cujos serviços no município são operacionalizados a partir da estrutura física e de recursos humanos do Sintraf.

A ação sindical no processo produtivo com foco em um projeto de desenvolvimento alternativo, que já era um tema latente, porém ainda oculto, se tornou central e alterou a dinâmica organizativa e de mobilização no município e na região. Eis um debate complexo que teve que ser construído desde seus referenciais teóricos, em um processo de retroalimentação entre os atores nas diversas esferas, conforme expressa um sindicalista:

Nós fizemos esse debate em 89, 90 e 91, em meio àquela crise do debate socialista no mundo. Essa questão nos levou a fazer uma reflexão em nível de Estado, debater que projeto alternativo de desenvolvimento nós queríamos. Aí passamos uns dois anos debatendo, com a ajuda de vários especialistas e centros de assessoria que

<sup>25</sup> Cooperativa de Produção Agropecuária Constantina Ltda, fundada em 1991, por 22 agricultores familiares pequenos produtores de leite. Em 2014 conta com 850 associados de oito municípios da região e compra e industrializa leite, comercializa grãos e produtos agrícolas e veterinários. Segundo uma liderança: “Fizemos um grande encontro aqui em Constantina, porque na época também existiam várias outras experiências que estavam sendo organizadas na região, como resistência ao cooperativismo, porque ele prejudicava os pequenos agricultores, ou não ajudava. Existia uma resistência muito grande, mas juridicamente ele tinha um formato mais definido e teve na região quem criou as centrais de associações, e nós optamos, então por criar uma cooperativa.” (Liderança masculina da Coopac de Constantina 08).

<sup>26</sup> A Cresol Constantina, além da sede, conta com 9 postos de atendimento nos seguintes municípios: São José das Missões, Engenho Velho, Santo Antônio do Planalto, Santo Augusto, Rondinha, Liberato Salzano, Fontoura Xavier, Chiapeta. Em 2014 os municípios de Novo Xingu e Três Palmeiras estavam em fase de abertura de postos de atendimento.

<sup>27</sup> A Cooperhaf foi fundada em 2001, por lideranças sindicais de Constantina e Sarandi, com a finalidade de ser uma cooperativa regional, com sede em Sarandi. Mesmo após ampliar sua abrangência nos três estados do Sul, o município de Sarandi segue abrigando a Cooperhaf do Rio Grande do Sul. O Sintraf de Constantina tem um ponto de apoio da Cooperhaf e realiza o trabalho relacionado à habitação desde sua estrutura local.

contribuíram e provocaram uma reflexão sobre essa questão da produção. Foi aí que a gente discutiu aquelas questões de um projeto alternativo de desenvolvimento e de trabalhar a produção como estratégica no desenvolvimento e a partir das experiências que logo se expandiram. Em Erechim teve a cooperativização da Coorlac e se criaram várias cooperativas na região. E quando a gente foi disputar a Contag, levou junto esse acúmulo pra dentro da Contag, que foi elaborado no Sul e que se abriu a nível nacional. Daí que veio o papel do sindicato intervir no processo produtivo, associado com a discussão do crédito e mais tarde deu origem a outras políticas públicas que avançaram a partir do governo Lula, como o tema do PAA, a comercialização e várias outras (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

Se na década de 1990 a discussão sobre a adubação verde e a produção de sementes de milho crioulo era chave para se adentrar no tema da produção em Constantina e fomentar a organização de associações de cooperação agrícola, uma década depois muitas delas se transformaram em agroindústrias familiares e fundaram a Cooperac. A visão diferenciada sobre o processo de produção e de crédito é reconhecida pelas lideranças como fruto do capital político e social do Sintraf e suas filiadas. “No município foram criadas várias organizações a partir da retomada do sindicato: a Coopac é fruto disso, a Cresol é fruto disso, a Cooperac, tudo é fruto do movimento sindical.” (Liderança masculina da Coopac 08). A estas se acrescentam o Coletivo de Mulheres e grupos informais, requerendo a ampliação do número de colaboradores e sua profissionalização, conforme descrevem as lideranças:

O sindicato trabalha forte a questão da saúde, com a farmácia alternativa que está dentro do sindicato e tem duas pessoas para isso, mais uma dirigente. Tem um setor que cuida da previdência, benefícios, aposentadorias e a assessoria jurídica, também com duas pessoas. Tem um liberado para trabalhar mais direto com a questão da produção e a comercialização na feira que funciona no porão do sindicato. Essa parte da produção é feita em conjunto com um técnico da Cresol e a Emater. Aí tem o trabalho com jovens rurais e o crédito fundiário, que um dirigente cuida. Depois tem o Coletivo de Mulheres, com mais duas pessoas. Isso, além do pessoal administrativo, da habitação e dos serviços gerais (três pessoas). Nessa estrutura são quatro dirigentes liberados. Se você não tem estrutura você não consegue atender e trabalhar. A Cresol tem um departamento técnico que se ocupa com a questão da produção, a Coopac também tem um setor mais voltado a isso e a Cooperac foi criada para ser um guarda-chuva das agroindústrias e agora estamos querendo que ela seja dos agricultores que produzem alimentos e não só das agroindústrias. Tanto assim que agora ela está se estruturando com caminhão, caminhonete e uma estrutura mais independente, até com sede num espaço que o sindicato vai construir pra ela. A partir do momento em que você tem uma estrutura você também tem mais custos e tem que profissionalizar os serviços até na comercialização (Liderança masculina da AF de Constantina 21).

No sindicato nós precisamos estar nos qualificando, não apenas pela questão da SAN, mas pelo fato de que para estar no mercado é necessário estar em um processo contínuo de capacitação e profissionalização. Para termos um sindicato forte temos que mostrar competência e hoje temos aqui uma equipe grande para atender os serviços técnicos que aumentaram. Somos hoje 11 pessoas dentro do sindicato (Liderança masculina do Sintraf Constantina 12).

Ao longo de sua história nas três últimas décadas a atuação do Sintraf tem se caracterizado por uma dupla perspectiva. Por um lado no estímulo à criação e autonomização das organizações filiadas e parceiras em políticas e temas de interesse do conjunto da categoria. Por outro, estimulando iniciativas organizativas afins que não visam tornar-se independentes, como a farmácia alternativa, o Coletivo de Mulheres e os serviços voltados à habitação e ao acesso à terra. O que há em comum entre ambas é que a gradual inflexão do Sintraf para a execução de políticas públicas requer uma robusta equipe de pessoas, dotada de capacidade técnica e política, para responder com profissionalismo às demandas cotidianas de seus associados e dos órgãos públicos com os quais ele estabelece parcerias. Isso, por sua vez, traz novas questões e tensões para o sindicato administrar na relação com suas filiadas:

Eu tenho a impressão que, às vezes, em Constantina o sindicato está menor do que as organizações que surgiram de dentro dele. Tem a Coopac e a Cresol que cresceram e se tornaram autônomas e a Cooperac está no mesmo caminho. Elas seguem sua própria dinâmica, inclusive com recursos financeiros e a capacidade de dirigentes. Se a gente olha, parece que os dirigentes de mais peso hoje estão mais nessas organizações que no sindicato (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

De modo mais ou menos contínuo, as opções políticas do Sintraf o levaram a assumir novas agendas, executar políticas públicas e inserir-se em diversos espaços, diretamente ou por meio de suas organizações filiadas. O que explica que organizações como a Cresol e a Coopac tenham estruturas físicas e funcionais maiores que o sindicato é que sua natureza é distinta e elas operam com políticas públicas e de produção que envolvem volumosas transações financeiras e comerciais, além de requererem maior dinamicidade em seus processos de governança. Para isso, precisam de dirigentes e técnicos profissionalmente habilitados, com menor grau de rotatividade que o Sintraf e que, por sua vez, requerem remuneração correspondente. Essa condição tem se constituído em um atrativo para uma espécie de migração sem retorno de lideranças do sindicato para a Coopac e a Cresol, tanto pela sua crescente demanda como pela segurança e estabilidade de trabalho que elas propiciam aos seus funcionários e dirigentes. Aqui se evidencia o que Clemens (2010) chama de práticas que trazem estabilidade econômica que se refletem em estabilidade familiar e emocional. O mesmo não ocorre, por exemplo, em relação à Cooperac, que ainda está em fase de estruturação e segue com alto grau de dependência da estrutura e dos serviços do Sintraf.

Por vias diversas as agendas políticas do Sintraf, em sintonia com as da Fetraf-Sul, têm exercido pressão sobre sua estrutura organizativa desdobrando-se na criação de organizações filiadas e serviços que se encontram em diferentes graus de autonomização.

Demandas e pautas fortes requereram debates e opções políticas, como as relacionadas às políticas públicas referidas, que produziram mudanças diretas ou discretas na estrutura sindical e em seu reconhecimento político junto às bases, aos poderes públicos e à sociedade. Nesse sentido, o sindicato não só foi porta de entrada para mudanças em Constantina, mas também abriu portas para outras e precisou adequar suas estruturas às mudanças requeridas pelas políticas públicas nas quais se envolveu ao longo dos anos.

Contudo, como as políticas mais especificamente voltadas à SAN ocuparam pouco espaço na agenda do Sintraf, também não reverteram em maiores mudanças em suas estruturas e ações, a não ser aquelas associadas à viabilização das iniciativas de organização da produção, de fortalecimento das ações do Coletivo de Mulheres e da Cooperac. No município há famílias que a partir de 2011 passaram a acessar ações do Programa Brasil sem Miséria, que interagem diretamente com a produção para o autoconsumo e a SAN, mas que ocupam um espaço periférico na política e na ação sindical<sup>28</sup>. O Sintraf e suas filiadas parecem carecer de criatividade para ultrapassar a visão da simples ampliação do volume de crédito e renda nas políticas públicas. Uma liderança, inclusive, menciona que as pautas baseadas no crédito continuam importantes, mas que precisam ser diversificadas, com a discussão e o apoio à produção de qualidade, sustentável e a inserção nos mercados, “[...] com ligação direta a dois temas, que são a segurança alimentar e nutricional e a questão ambiental, que para mim hoje estão no plano de fundo do debate sobre agricultura familiar.” (Liderança masculina da Cresol Constantina 22). No entanto, essas questões ainda incipientes dependem da capacidade de resposta do Sintraf e da Fetraf-Sul em termos de produção de ideias e fomento de ações e estruturas correspondentes, conforme será abordado na sequência.

#### 7.4 DE PROCESSOS DE FORMAÇÃO A PROJETOS DE CAPACITAÇÃO

O percurso do sindicalismo que culminou com a constituição da Fetraf-Sul e a criação das organizações formais e informais que a integram foi cimentado por um processo de

---

<sup>28</sup> No município de Constantina em 2014 a Emater e o poder público municipal trabalhavam com 47 famílias que integram o Programa Brasil sem Miséria, com diversas ações voltadas à organização geral das propriedades, acesso à água e produção para o autoconsumo e a SAN com comercialização do excedente. Muitas delas não integram o campo das organizações mobilizadas em torno do Sintraf, no entanto são entendidas como um grupo com potencial para gerar melhorias na organização socioprodutiva para a superação da pobreza. Conforme uma liderança, “[...] hoje tem um grupo que não tem relação com as entidades, são produtores que estão tentando viabilizar sua vida a partir dos alimentos, uma inserção diferente. Eu acredito que isso, sim, vai ser um embrião de uma mudança, porque ela nasce sem aqueles vícios que colocamos anteriormente.” (Gestor na Emater de Constantina 17).



formação, com vistas a responder às necessidades emergidas ao longo de sua trajetória. Trata-se de um processo dinâmico, que inicialmente teve seu foco na formação e conscientização geral de agricultores familiares e lideranças sobre a importância de sua organização e participação sociopolítica, mas que se ampliou para o atendimento de demandas específicas decorrentes das mudanças no sindicalismo e na sociedade com a abertura democrática. Esta seção traz elementos que contribuem para a compreensão de algumas mudanças ocorridas na formação desenvolvida pelo sindicalismo rural cutista e a Fetraf-Sul, localizando-as em um momento que foi até os anos 2000 e outro que abrange o período posterior até 2015.

No período que se estendeu até os anos 2000, em continuidade com o que já foi discorrido no capítulo 4, o sindicalismo rural cutista foi impulsionado por um intenso processo de formação política ancorado em três pilares: o trabalho de igrejas, de centros de assessoria e educação popular e das escolas sindicais. Especialmente nas décadas de 1970/80 as pastorais sociais<sup>29</sup> das igrejas Católica e Evangélica de Confissão Luterana no Brasil foram fundamentais na formação de lideranças para atuarem nas diversas organizações sociais e políticas, no sentido de que “[...] nós tínhamos que nos engajar para mudar a sociedade. Não mudamos tudo o que a gente queria, mas já teve um bom avanço e o sindicato foi uma dessas mudanças e serviu de ferramenta para muitas outras.” (Liderança do Sintraf e do Comaf de Constantina 05). Naquele contexto, de abertura gradual do regime militar, o trabalho realizado e viabilizado pelas igrejas era um dos poucos possíveis, dentro dos limites do sistema e com suas controvérsias, mas que serviu para formar e estimular centenas de lideranças que passaram a atuar nos processos organizativos sociais incipientes.

Em boa medida, foi decorrente desse trabalho das igrejas, somado ao de outros setores empenhados pela democratização do país, que nasceram os centros de assessoria e educação popular na região Sul e no Brasil. Eles prestaram assessoria e atuaram articulados com o sindicalismo cutista em diversas perspectivas, com foco na formação política de lideranças e agricultores familiares, com vistas a fortalecê-los em seus processos de organização pela transformação do sistema em geral e por mudanças nas estruturas e nos rumos das políticas

---

<sup>29</sup> Em várias dioceses do RS e do PR a CPT era denominada de Pastoral Rural, porque os bispos não admitiam CPT em suas dioceses. Habilmente, para evitar conflitos internos, agentes religiosos assumiam a postura de Pastoral Rural perante suas dioceses e realizavam os trabalhos ecumênicos de formação e organização de agricultores - dentre eles a formação para oposições sindicais, mulheres agricultoras e aos sem terra - com base nas diretrizes e na metodologia da CPT, de cuja coordenação participavam em âmbito estadual. Em Constantina e na região norte do RS “[...] a Cáritas teve forte atuação, bem como a Pastoral Rural na sequência da Juventude Agrária Católica da qual fui um dos grandes incentivadores. Neste meio se formaram muitas e boas lideranças que assumiram a participação nos sindicatos.” (Padre em Constantina 09). E a Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil contribuiu com trabalho e com recursos para projetos de formação e de organização de associações de produção.

sindicais. Desse modo, realizava-se uma educação popular que ajudava os agricultores familiares e seus movimentos e organizações a estabelecerem conexões entre um projeto político sindical e um projeto de sociedade, inclusive dando origem ao que posteriormente o sindicalismo denominou de Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

O terceiro pilar que se completava com os dois anteriores foram as escolas de formação sindical. Enquanto a Escola Sindical Alto Uruguai, surgida no início da década de 1980, ocupou-se com a formação de lideranças sindicais de base, a Escola Sindical Margarida Alves, também chamada Escola Sul da CUT, que surgiu na sequência, ficou encarregada pela formação de dirigentes sindicais nos três estados do Sul. Seus cursos organizados em etapas contemplavam “[...] uma sobre o entendimento da realidade, outra sobre a importância do movimento sindical, o resgate da história do sindicalismo e a necessidade de um sindicalismo combativo e a última etapa era focada na metodologia do trabalho de base na ação sindical.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 28). Essas escolas exerceram um papel estratégico no fortalecimento das oposições sindicais e dos sindicatos recém conquistados na região Sul, coincidindo com a construção e a afirmação da CUT como uma central que representa os agricultores familiares (Deputado da AF no RS 34). Os três pilares de sustentação dos processos de formação sindical eram viabilizados por diferentes fontes de recursos, desde igrejas, agências de cooperação, comunidades e sindicatos até fundos de apoio ao desenvolvimento e aos trabalhadores.

Sob a coordenação da Escola Sul da CUT, uma ação importante do sindicalismo foi a realização do Projeto Terra Solidária, entre 1998 e 2002, como um programa de formação abrangente e integral de agricultores e agricultoras familiares. Este foi o primeiro projeto da Fetraf-Sul, executado com recursos públicos<sup>30</sup>, que envolveu mais de 5.000 agricultores familiares, dentre eles um grande número de jovens. Sua conformação, habilidosamente, conjugou a certificação em ensino fundamental, qualificação profissional, formação sindical e a formação de sujeitos para o exercício da cidadania, caracterizando-se como o último processo de formação abrangente realizado pela Fetraf-Sul.

A partir dos anos 2000 iniciou-se um segundo momento na Fetraf-Sul e em seus sindicatos, caracterizado pela capacitação e profissionalização de suas lideranças e de agricultores familiares, baseada na busca do ensino médio e superior e em cursos profissionalizantes. O Projeto Terra Solidária se caracterizou em uma espécie de marco

---

<sup>30</sup> O Projeto Terra Solidária foi desenvolvido pela Escola Sindical Sul da CUT e financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, através de convênio firmado entre a CUT e o Ministério do Trabalho (Convênio MTB/SEFOR/CODEFAT – CUT 011/97).

diferenciador entre os processos de formação (antes) e os projetos de capacitação e profissionalização (depois) na Fetraf-Sul, ao mesmo tempo em que lhe serviu de “ensaio” para acessar tais políticas públicas nos anos subsequentes. O acesso às políticas públicas, ainda esparsas na década de 1990, se multiplicou a partir do início do governo Lula, com a abertura de oportunidades políticas para a sua inserção na formulação e execução das mesmas, dentre elas as voltadas à capacitação. Essa mudança não ocorreu de repente, mas de forma gradual e contínua, por diferentes vias.

Ainda no início dos anos 2000 a Fetraf-Sul celebrou um convênio com a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) que proporcionou que duas turmas concluíssem o ensino superior nos cursos de Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial e de Pedagogia para Séries Iniciais. Conforme testemunha uma liderança que se formou no curso de Pedagogia, “[...] lá aprendi que eu não estava na universidade só para aprender a dar aulas, mas estava junto com dirigentes sindicais que tinham uma causa muito maior, que era debater a questão da educação e das políticas públicas para a agricultura familiar.” (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04). Depois disso outros convênios foram celebrados com a Universidade Federal do Paraná, para turmas de ensino fundamental, médio e técnico, com enfoque em agroecologia, bem como com a UFFS para viabilizar cursos de graduação e extensão. Em seu Congresso, realizado em 2010, a Fetraf-Sul acentuava a importância da estratégia de relação com as universidades, tanto para o acesso de suas bases aos cursos de ensino superior, como para a extensão e a pesquisa voltadas à produção de conhecimentos e à qualificação de agricultores familiares:

No aspecto da educação a UFFS foi uma grande conquista. Os dados já revelam que são muitos os filhos de agricultores que estão na Universidade e que a maioria deles vem de escolas públicas. Isso é gratificante, pois a Fetraf teve iniciativas, acreditou e liderou o processo. Esta conquista é da Fetraf-Sul e de sua base. O desafio é fazer dessa instituição mais que formadora, mas que possa contribuir com a agricultura familiar como um todo, na formação, na pesquisa e na extensão universitária, impulsionando novos conhecimentos e alternativas sustentáveis para as regiões e para as famílias agricultoras (FETRAF-SUL, 2010, p. 13).

Esse segundo momento, em que a Fetraf-Sul celebrou convênios e acessou várias modalidades de políticas públicas, requereu mudanças técnico-administrativas para que ela pudesse responder eficientemente às dinâmicas de gestão de uma diversidade de projetos, desde sua elaboração e negociação até a prestação de contas. Em decorrência, as políticas públicas exigiram procedimentos que foram cunhando um perfil de dirigentes e funcionários

habilidosos e com maior grau de profissionalização, bem como estruturas sindicais cada vez mais adequadas para a sua execução.

Os dois momentos referidos são percebidos e explicados por parte de distintos atores. Uma liderança sindical avalia que antes havia uma pauta de reivindicações extensa e clareza no projeto sindical e de desenvolvimento buscado. À medida que muitas pautas viraram conquistas de políticas públicas que já estão sendo efetivadas, o movimento sindical parou de elaborar, carece de clareza sobre onde quer chegar e se deixa absorver por questões voltadas à melhoria dos programas existentes (Liderança da Fetraf-Sul e gestora da Cooperfamiliar 25). Para um gestor público, no período inicial o acúmulo de conteúdo da Fetraf e da Contag contribuiu para a “[...]” formulação das políticas que seguiram, tanto que o DNA da Fetraf está no PAA, no Pronaf, nos seguros, na ATER e em toda parte, mas é preciso levar em conta que houve um esvaziamento das lideranças que impactou na sua capacidade de elaborar.” (Gestor público federal 46). Na mesma linha a afirmação de um dirigente localiza o papel estratégico da formação no sindicalismo:

Eu acho que vivemos dois momentos diferentes. No início tinha muito mais demandas da Fetraf e das organizações. Hoje nós temos um processo de estagnação em termos de elaboração mais estratégica. Eu acho que a gente tem batido no teto em termos de elaboração mais propositiva nos últimos anos, já no final do segundo mandato do governo Lula. Isso não é um problema só da Fetraf, mas das organizações como um todo. Estamos vivendo muito mais de aproveitar o momento do que de gerar novas demandas. E isso acontece pela falta de formação, de perspectivas e porque nos acomodamos e damos um peso maior para a execução de políticas que para a elaboração estratégica. Essa é uma autocrítica necessária que não só a Fetraf tem que fazer, mas as organizações como um todo, inclusive as urbanas e as centrais sindicais estão nesse mesmo patamar. Acho que no próximo período a gente tem que dar uma retomada naquele papel estratégico de ser movimento, ser mais proativo e propositivo (Liderança masculina da Fetraf-Sul 35).

As afirmações referidas são de lideranças que participaram dos processos de formação desenvolvidos no primeiro período supramencionado, cujo contexto sociopolítico e econômico não só era mais favorável como também era deflagrador de múltiplos processos formativos e organizativos por mudanças estruturais. Ao analisar a atuação das organizações na atualidade lhes vêm à memória as referências teóricas que embasaram e foram constituintes do novo sindicalismo. Um de seus diferenciais foi a capacidade de agência de suas lideranças e dirigentes como sujeitos dos processos, articulando a formação com a discussão e formulação de estratégias políticas para a ação sindical, conforme realçado:

Nós construímos as cooperativas de produção de dentro da estrutura do sindicato, com as cooperativas de crédito, de habitação e as agroindústrias foi a mesma coisa. Foi um conjunto de coisas, mas eu acho que os nossos dirigentes se perderam na

questão estratégica e nos papéis de cada um. A questão é como é que eu trabalho o crédito e potencializo o sindicato, como trabalho a cooperativa de produção e potencializo um projeto estratégico maior. Hoje temos sindicato que se inclinou muito para a lógica de executar algumas políticas públicas e passa a dar mais tempo dos seus dirigentes para os serviços de implementar essas políticas do que para fazer o debate de estratégia. Então, olhando pra dentro da Fetraf e dos outros movimentos, o grande desafio é a gente reformular nossa estratégia e enxergar a longo prazo, porque nos últimos dez anos a gente apanhou e recuou, mas podemos avançar daqui pra frente. Mas para construir essa compreensão e concepção precisamos fazer formação, articular formação política com elaboração estratégica e que o pessoal se sintam parte do processo (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23).

A constatação da estagnação na formação e na elaboração estratégica foi elucidada pelos participantes do Congresso da Fetraf-Sul, em 2010, ao detectarem a qualificação e a formação de dirigentes como uma “fragilidade institucional”. Os mesmos frisaram que para “[...] fazer ações com qualidade e ser propositivos no cenário nacional temos que evoluir na formação de dirigentes e quadros para eles entenderem melhor o funcionamento das estruturas sociais e das políticas públicas, com capacidade de intervenção e renovação permanente.” (FETRAF-SUL, 2010, p. 12). Nos últimos anos, não raro, os projetos de capacitação vinculados a temas específicos como SAN, assistência técnica rural, agroindústrias familiares, iniciativas produtivas, prevenção da violência contra as mulheres e outros têm sido os únicos espaços de qualificação, como expressa a liderança: “Eu sinto falta da formação sindical mais de base, que o sindicato não faz mais. Quem ainda acaba fazendo somos nós, com o Coletivo de Mulheres.” (Liderança do Comaf e vereadora em Constantina 04).

As razões que contribuíram para que a Fetraf-Sul e os sindicatos reduzissem a realização de processos de formação, atendo-se à execução de projetos de capacitação específicos e localizados são várias e fazem parte do contexto político geral. A primeira é que as igrejas, pastorais sociais e centros de assessoria e educação popular gradualmente deixaram de realizar formação de lideranças sindicais, devido ao redimensionamento de suas prioridades internas, mas especialmente por entenderem que os sindicatos e a Fetraf-Sul teriam alcançado sua autonomia político-organizativa e condições próprias para suprir tais demandas. A segunda é que a CUT fechou suas escolas sindicais de formação de lideranças e dirigentes sindicais sem proporcionar espaços alternativos de formação política para as categorias de trabalhadores que a integram, entre elas o sindicalismo da agricultura familiar.

A terceira razão é que ao longo de sua trajetória a Fetraf-Sul e seus sindicatos relevaram a criação de condições de autofinanciamento de suas ações de formação e capacitação, permanecendo dependentes de financiamentos externos (igrejas, centros de educação popular, agências de cooperação e governos) e das respectivas condições requeridas

pelos financiadores. Finalmente, a quarta é que, pela própria natureza do Estado e dos órgãos públicos envolvidos na execução de políticas públicas - especialmente os federais com os quais a Fetraf-Sul tem se credenciado como um ator estratégico no acesso a recursos para diversificados projetos -, esses priorizam o financiamento e o subsídio a projetos com objetivos, metas, prazos e resultados precisos e mensuráveis, distintos da formação convencional. Após o Projeto Terra Solidária, os demais projetos acessados foram focados no apoio a segmentos populacionais e temas específicos, em detrimento de ações que fortalecessem o conjunto da ação sindical na agricultura familiar. Nos termos de Giugni e Passy (1998), a cooperação entre o Estado e as organizações pressupõe o trabalho conjunto em torno de metas comuns e o Estado somente delega parte de suas atribuições quando tem a segurança de seu cumprimento e prestação de contas pelas organizações como, neste caso, vem sendo efetuado pela Fetraf-Sul e suas filiadas em conformidade com as exigências.

Dessas razões arroladas que marcaram o segundo período, especialmente da última, decorre que a Fetraf-Sul reorientou sua atenção - antes voltada aos processos de formação sindical - para a realização de projetos de capacitação e profissionalização de agricultores e lideranças com foco no acesso e na gestão de políticas públicas específicas. No entanto, as mesmas carecem de interação entre si e com as estratégias da política sindical, conforme mostram as falas de dirigentes a seguir, que apontam para a necessidade de uma política de formação sindical mais abrangente e articulada:

A execução de políticas públicas exige a profissionalização e acho que toda a trajetória do sindicato em anos anteriores foi muito mais de luta. Não quero dizer que agora ele está deixando de fazer a luta, mas além da luta está fazendo a implementação das políticas. Isso requer capacitação, formação, contratação de pessoas, inclusive para nos ajudar nessa área. Então, o desafio que a gente tem não é só de execução das políticas, mas também de formação e qualificação das lideranças e dirigentes (Liderança feminina da Fetraf-Sul 31).

Hoje um dirigente deve conhecer as políticas públicas e suas interfaces para dialogar com o agricultor. Não adianta, por exemplo, ele saber falar sobre crédito, ele precisa falar que programas de crédito existem e como o agricultor se encaixa neles. Com isso eu quero dizer que o processo de formação está vinculado às políticas públicas. Então, hoje a profissionalização técnica é um grande gargalo. O Pronatec<sup>31</sup>, o programa da juventude, os programas de conhecimento das tecnologias são meios de formação política e técnica, mas eles estão muito aquém das nossas necessidades. Outro exemplo, não há um programa de fortalecimento e assistência técnica rural, o que existem são ações esporádicas e momentâneas. Existem várias ações importantes, mas não há política estruturante de assistência técnica para o agricultor, nem sua articulação via sindicato (Liderança feminina da AF na CUT 35).

---

<sup>31</sup> O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011. Seus cursos são dirigidos para a profissionalização de agricultores em diversos ramos. Por exemplo, em Constantina foram realizados dois cursos de capacitação de agricultores em gestão de agroindústrias familiares e embutidos e defumados, mas ambos tiveram pouca relação com a política sindical de modo geral.

As empresas públicas de pesquisa, extensão e assistência técnica rural poderiam cumprir um papel relevante na promoção de uma política estruturante de capacitação técnica de agricultores, inclusive na produção para o autoconsumo e a SAN, mas o fazem de modo precário e setorizado devido às frágeis condições estruturais para a viabilização de seus trabalhos e às constantes mudanças de governos nos estados e municípios, que incidem nas orientações, nas prioridades e no financiamento de tais ações nos municípios<sup>32</sup>.

O que se percebe é que as vias adotadas pela Fetraf-Sul nos últimos anos têm fragilizado a formação política e favorecido a capacitação técnica. Com frequência ambas têm sido entendidas como sinônimos, apesar de serem desenvolvidas com estratégias distintas. Por mais que a Federação e os sindicatos tenham se esforçado para incluir nos projetos algumas cláusulas mais processuais que pudessem favorecer a formação geral de suas lideranças e dirigentes, tem prevalecido a exigência governamental do cumprimento de metas de projetos. Ainda que esses sejam eficientes, não necessariamente produzem resultados eficazes e efeitos transformadores no sindicalismo. Um sinal evidente disso é a crise de lideranças<sup>33</sup> e a dificuldade encontrada para garantir a rotatividade<sup>34</sup> na sucessão de direções sindicais. Em certos casos a prevalência do perfil técnico têm contribuído para aproximar dirigentes e funcionários do cumprimento de atribuições do Estado e até torná-los parecidos em suas práticas, de acordo com o modelo Michels-Weber (MICHELS, 1962 *apud* CLEMENS, 2010). Seguindo o raciocínio de Clemens, nesses casos, instituições como a Fetraf-Sul são preservadas, mesmo quando a substância das políticas se altera na correlação de forças, para garantir melhorias para os agricultores familiares.

---

<sup>32</sup> Tanto a Emater como a Epagri vem desenvolvendo um trabalho desde 2011, com a implantação do Programa Brasil sem Miséria, em articulação com os sindicatos, organizações sociais e os poderes públicos municipais. O limite desse trabalho é que ele ficou reduzido a algumas famílias rurais (nem todas) que se encontram na faixa de extrema pobreza e acessam programas sociais. Em Constantina, por exemplo, com exceção do público do programa Brasil sem Miséria e do Coletivo de Mulheres, tanto por parte das demais famílias agricultoras como do Sintraf, o trabalho da Emater é pouco potencializado, mesmo que haja uma boa relação entre as entidades.

<sup>33</sup> A Fetraf-RS constata que de modo “[...] semelhante ao debate de sucessão na agricultura familiar, a Fetraf enfrenta problemas na sucessão dos dirigentes. A realidade atual dos dirigentes locais é que muitos não permitem espaços para novas lideranças e em outros a renovação é tão frequente que os dois casos limitam o entendimento de um projeto maior e a importância do que é mais estratégico.” (FETRAF-RS, 2014, p. 14).

<sup>34</sup> Uma liderança relata que no passado havia preparação de lideranças para a sucessão e que “[...] hoje Constantina vive uma crise na sucessão do sindicato. Nas primeiras gestões depois que vencemos a eleições tivemos quatro presidentes só com um mandato, depois o seguinte já ficou duas vezes e o atual fica três mandatos. Quando nós entramos, nós tínhamos como princípio não repetir o mandato e aí nós sempre tínhamos três ou quatro pessoas que tinham condições de serem o próximo presidente, e se trabalhava com isso com mais tranquilidade. Então, acho que nessa nova geração o pessoal perdeu um pouco isso.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23). Além do mais, em 2014 o presidente do Sintraf também era presidente da Cooperac (com certo sombreamento e confusão de papéis entre Sintraf e Cooperac), do Conselho Municipal Agropecuário e do Conselho da Cooperhaf.

Entre os dirigentes há consenso sobre a necessidade de se “[...] repensar a estratégia de formação sindical por meio de um processo capaz de aliar a formação técnica, por um lado, e a formação política, por outro, com marca ideológica.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 23). Isso garantiria aliar melhorias imediatas com um projeto de desenvolvimento de longo prazo. Ou seja, “[...] uma formação que nos leve a entender esse momento em que estamos vivendo, que é novo e de oportunidades, mas que também tem seus embates fortes com o agronegócio e com o próprio governo na disputa de concepções de desenvolvimento.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35). Segundo um gestor, isso aponta para a necessidade de formação que extrapole o âmbito da Fetraf-Sul e alcance também os gestores públicos que operam com as políticas públicas numa dupla dimensão:

Eu vou ser bem objetivo contigo: formação técnica e formação política. Acho que esse é o grande desafio que a gente tem que enfrentar numa próxima etapa no Brasil, porque os próprios movimentos sociais são reflexos da sociedade. Os movimentos sociais têm lideranças com boa formulação política, mas às vezes têm poucas pessoas com capacidade técnica e o governo, por outro lado, está caminhando no sentido de ter bons técnicos, mas sem ter formulação política, não no sentido partidário, mas com compreensão de sociedade. Então, duas coisas que precisam entrar é a formação política e a formação técnica, como grandes desafios para a SAN em geral. Temos que investir na formação política e técnica, tanto nos movimentos como no governo, porque os dois precisam. Chegamos a um patamar em nossa sociedade, pelos avanços políticos que houve que, ou damos um salto de qualidade, e aí entram todas essas questões, ou vamos entrar em uma estagnação em termos políticos (Gestor público federal 37).

A Fetraf-Sul tem clareza dessa necessidade dela conjugar formação técnica e política, mas não tem clareza sobre como fazê-la nem os recursos e instrumentos para efetivá-la. Na busca de unidade possível entre formação técnica e política com elaboração estratégica para fazer frente à estagnação constatada, a Fetraf-RS menciona que começa a emergir um sindicato com capacidade de ser articulador, mediador, elaborador e organizador da implementação de ações de um novo projeto de desenvolvimento na base e na sociedade. E junto destaca que para isso se concretizar é necessário reestruturar seu papel e construir um novo processo de formação permanente e estratégica, em parceria com universidades e institutos federais para realizar a formação técnica para agricultores e dirigentes, respeitando a autonomia nos conteúdos e firmando parcerias para a gestão de projetos (FETRAF-RS, 2014).

Estratégias como esta referida podem contribuir, mas precisam ser complementadas por outras para serem adotadas como alternativas em escala maior, pois seguem calcadas na busca de recursos públicos e parcerias para realizar a formação técnica, sem, contudo, contemplar devidamente sua interação com a formação e a elaboração política. A retomada da formação política na Fetraf deveria vir acompanhada de estratégias de autofinanciamento,



pois não serão os recursos oriundos de políticas públicas que viabilizarão sua formação integral, conforme ficou claro ao longo do segundo momento da formação inaugurado a partir do início deste século.

As mudanças ocorridas na formação e capacitação que perpassaram os repertórios de ação do sindicalismo cutista e da Fetraf-Sul ao longo dos dois momentos supramencionados vêm acompanhadas da moldagem e adequação de seus discursos nos referidos momentos. Assim, se a relação com os governos anteriores era conflitiva, com discursos marcadamente de protesto e oposição, “[...] a partir 2002 passou a haver um diálogo com o governo, passando de relações travadas, difíceis e complicadas para um período de oportunidades, baseado num discurso de diálogo mais produtivo.” (Gestor público na UFFS 24)<sup>35</sup>. Giugni e Passy (1998) chamam isso de diálogo de criação de condições entre atores com agência para forjar soluções negociadas aos problemas comuns com base em repertórios de consenso.

A relação com o governo e o discurso se alteraram à medida que se abriram portas para o diálogo sobre as demandas e as pautas das organizações da agricultura familiar (Gestor público e ex-dirigente da Fetraf-Sul 30a). Inclusive, nas estruturas do governo há presença de “[...] pessoas mais próximas e até oriundas dos movimentos e organizações sociais, o que facilita na relação e na mudança de postura dos dois lados. Os movimentos não precisam mais chegar aqui e arrombar a porta porque ela está aberta.” (Gestor público federal 42).

Dirigentes reconhecem que essa abertura de portas facilitou a relação, mas também tirou do movimento sindical sua parte mais aguerrida e efetiva nas cobranças. Desse modo, “[...] se tenho alguém que é amigo e sempre foi meu parceiro, às vezes eu alívio. E nem sempre quando eu estou no Estado consigo executar aquilo que eu deveria. Às vezes facilita e às vezes esse motivo de ter um facilitador, faz com que você fique um pouco acomodado.” (Liderança masculina da Fetraf-Brasil 35).

Nesse sentido, a execução das políticas públicas aproximou relações, mas exige capacitação para que lideranças e dirigentes sejam habilidosos na moldagem de seus discursos e práticas de acordo com os momentos políticos e o universo de seus interlocutores. Ou seja, “[...] em alguns momentos o nosso discurso é muito mais forte e em outros, quando percebemos concessões e avanços do governo, ele acaba ficando mais brando.” (Liderança masculina da Fetraf-Sul 26). Trata-se de um diálogo e um discurso que, na acepção de Long e

---

<sup>35</sup> Em Constantina o período caracterizado como de diálogo, construção produtiva e cooperação entre o campo das organizações sociais da agricultura familiar e o poder público iniciou em 2001 e se estendeu por três mandatos consecutivos de governo. Em 2013 iniciou um governo de oposição e as relações se estremeceram ao ponto de se caracterizarem pela polarização sistemática de ambos os lados. Por ser um período muito curto e em curso optou-se por não estender a análise do tema, mas justificaria uma pesquisa no futuro.

Ploeg (2011), possui uma dimensão de poder que opera na capacidade de agência da Fetraf-Sul e do governo, de modo que se faz concessões para a execução dos projetos de acordo com as conjunturas, seja por meio do convencimento ou da negociação com o governo. E McGee (2004) destaca que nessas situações de concertação é que se manifesta a posição de quem fala e seu alinhamento maior ou menor com o discurso dos atores dominantes nos respectivos cenários, que neste caso é o governo que detém o controle dos recursos para os projetos.

O quadro 7 mostra, ainda que implicitamente, algumas mudanças nos repertórios que incidem sobre os perfis e moldam os discursos ao longo da trajetória do sindicalismo cutista.

**Quadro 7 - Repertórios de ação do sindicalismo da Fetraf-Sul de 1980 a 2015**

<b>De 1980 a 2002: Oposição e protesto</b>	<b>De 2003 a 2015: Cooperação conflituosa</b>
Mobilizações: Grito da Terra e Jornada Nacional de Lutas da Agricultura Familiar	Mobilizações: Jornada Nacional de Lutas da Agricultura Familiar
Caminhadas, marchas, trancamento de vias públicas e pontes	Reuniões, mesas de negociação e concertação
Reivindicação e proposição de políticas	Formulação e execução de políticas, parceria
Participação em conselhos	Participação em conselhos, comissões, colegiados, grupos de trabalhos
Processos de formação política de lideranças e dirigentes	Projetos de capacitação técnica e profissional de lideranças e agricultores familiares
Congressos e encontros	Congressos e encontros
Discurso de oposição	Discurso de conciliação e participação

Fonte: Pesquisa de campo, elaborado pelo autor (2016).

Desse modo, decorrente de suas opções políticas, gradualmente a Fetraf-Sul deixou para trás sua postura de oposição e protesto para assumir uma postura de cooperação conflituosa e parceria na formulação e execução de políticas públicas. Isso foi facilitado pelas oportunidades políticas na relação com o Estado e pela presença e mediação de pessoas oriundas de ONGs e do sindicalismo da agricultura familiar em órgãos do governo, fatores que contribuíram para as mudanças em sua estrutura organizativa e no seu discurso.

Ao longo do tempo a Fetraf-Sul fortaleceu as estruturas organizativas de seus sindicatos com a ampliação de seus serviços para dar conta de demandas importantes de políticas públicas ainda não consolidadas, como questões voltadas à organização da produção, de mulheres e da segurança alimentar e nutricional, além de estimular a criação de organizações filiadas para atender às demandas em áreas mais consolidadas como o crédito,

habitação e produção. Especificamente relacionadas à SAN não foram criadas novas estruturas a não ser cooperativas de produção e agroindústrias familiares que de forma sistemática ou pontual também operam programas de SAN.

Essas mudanças nas estruturas contribuíram para que a Fetraf-Sul efetuasse uma gradual passagem da realização de processos sistemáticos de formação política de suas lideranças e dirigentes para a execução de projetos esparsos de capacitação técnica e profissional de lideranças e agricultores familiares, com o suporte de recursos de políticas públicas. Com base em Giugni e Passy (1998), pode-se observar que as estruturas organizativas e administrativas da Fetraf-Sul sofreram influências de órgãos do Estado em sua moldagem para facilitar a cooperação, já que este é mais propenso a cooperar com quem opera por meio de rotinas semelhantes às suas, mais formalizadas e profissionalizadas.

No campo da produção de ideias essa passagem é reconhecida pela Fetraf-Sul, tanto que ela acentua a importância de se restabelecer o equilíbrio entre a formação política e técnica. Mesmo assim, complementarmente ambas as perspectivas exerceram um papel relevante para fazer avançar o que McGee (2004) e Long (2007) consideram de valor capital nos processos sociais, que é a produção de conhecimento e aprendizagem que ocorre ao longo do processo de construção das políticas públicas que produzem diferenciais na vida dos agricultores e das agricultoras familiares.

Por fim, as mudanças operadas no interior da Fetraf-Sul também contribuíram para a moderação de seus discursos na concertação de políticas e na perda de sua capacidade de elaboração de agendas estratégicas conjuntas de suas filiadas e do sindicalismo como um todo. A constituição da Fetraf-Brasil e das respectivas federações nos estados e a criação de organizações filiadas representou um avanço organizativo e institucional, mas também evidenciou a necessidade de estimular a articulação de agendas específicas com agendas de convergência que apontem para o desenvolvimento sustentável e solidário, em conformidade com seus objetivos fundacionais.

## 8 CONCLUSÕES: PARTICIPAÇÃO E COOPERAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de redemocratização brasileira trouxe consigo a introdução de uma diversidade de políticas públicas sociais que contribuiriam substancialmente para fortalecer a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, com o envolvimento de uma pluralidade de atores sociais em sua construção e implementação. A presente tese procurou levar a cabo uma abordagem sobre as mudanças ocorridas no interior da Fetraf-Sul à medida que ela se inseriu na construção e execução de políticas públicas como as de segurança alimentar e nutricional. A partir da pesquisa extraem-se algumas notas conclusivas, com uma recapitulação sintética das questões centrais que guiaram a análise e contribuições sobre o referencial teórico que iluminou o caminho percorrido e alguns resultados alcançados.

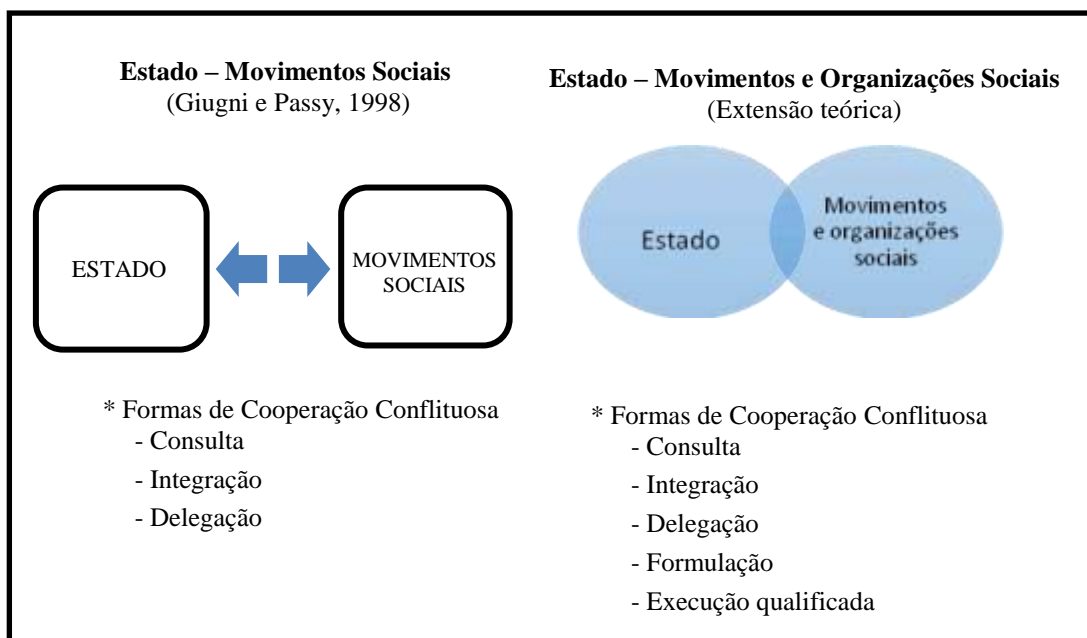
No tocante à fundamentação teórica a tese ancorou-se nas abordagens da *Contentious Politics* e da Perspectiva Orientada ao Ator, além de outras referências complementares. A Perspectiva Orientada ao Ator, proposta por Long e Ploeg, foi propícia para se analisar a capacidade de agência dos atores sociais e governamentais na produção de mudanças, por meio de suas interações nas arenas de construção de políticas públicas. Igualmente contribuiu para captar como esses atores elaboram conhecimentos, discursos, prioridades e estratégias nos diferentes espaços de formulação e execução dessas políticas de fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar e nutricional.

A *Contentious Politics*, desenvolvida por Tilly e ampliada por Tarrow e outros discute, sob vários ângulos, as relações amalgamadas entre os movimentos e organizações sociais e o Estado, sendo essa uma dimensão importante da modernidade em geral e da contemporaneidade política em particular, cabendo ampliar a reflexão sobre a mesma. Conforme foi apontado, apesar de sua relevância, esse *corpus* teórico utiliza-se das categorias “Estado” e “Movimentos Sociais” de forma substancializada, como se as mesmas tivessem forma e bordas de *per se*. Ao longo da pesquisa se fez necessário problematizar essa visão, a fim de obter mais elementos que contribuíssem para explicar teoricamente o recente contexto brasileiro marcado por um governo federal, cujo partido no poder tem suas origens e se expandiu junto com os movimentos e organizações sociais populares que entraram em cena com a redemocratização brasileira. Essa situação implicou, como se buscou demonstrar, no borramento das margens dos conceitos referidos e na intersecção dos conjuntos de conceitos, no sentido de que, em alguma (e variável) medida, uma parte do governo foi operada por lideranças oriundas de organizações sociais e/ou seus aliados. Referiu-se que, nessa nova

configuração, a relação do Estado com os movimentos e organizações sociais deixou de ser “externa” e se tornou “interna”, implicando ressignificar os sentidos atribuídos à “cooperação”, à interação e ao “conflito” nessa relação. Assim, a descrição dessa relação e a elaboração teórica que, indutivamente, foi produzida passou a ser denominada de “proposta de extensão teórica” presente nos capítulos analíticos desta tese.

A teoria que deu suporte para discutir a especificidade da relação da Fetrat-Sul com o Estado no que tange às políticas públicas foi a de Giugni e Passy (1998). Com centralidade no conceito de “cooperação conflituosa”, os autores a situam no marco mais amplo da *Contentious Politics*. No entanto, de um modo distinto das análises de Tilly e Tarrow, estes a aproximam de situações nas quais a relação dos movimentos e organizações sociais com o Estado não se caracteriza somente pelo confronto, mas também por formas de cooperação conflituosa, como a consulta, a integração e a delegação. A análise empírica, entretanto, evidenciou a existência de mais duas formas: a cooperação por **formulação de políticas públicas** e a cooperação na **execução qualificada** dessas políticas em contextos cujas oportunidades são favoráveis. Com base na *Contentious Politics*, a figura 8 visualiza a configuração da extensão teórica:

Figura 9 - Relação Estado - Movimentos e organizações sociais



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

A primeira questão que emoldura essa extensão teórica na conformação de um novo padrão de relação entre o Governo/Estado e os movimentos e organizações sociais é o

contexto histórico no qual ocorreu esse tipo de relação entre a sociedade civil e o Estado, notadamente, o período posterior à vitória eleitoral do Presidente Lula, em 2002, que se prolongou durante os governos do PT em nível nacional, com incidências pontuais nos níveis estadual e municipal. O que contou como condição essencial para o estabelecimento de tais relações de cooperação conflituosa não foi a questão ligada a um partido político em si, mas o fato deste ter sido fundado, integrado e apoiado por setores populares, articulados nos movimentos e organizações sociais com origem e trajetórias mais ou menos comuns.

Dessa forma, desde o início do governo Lula, alguns postos de decisão em órgãos públicos passaram a ser ocupados por lideranças e/ou aliados dos movimentos e organizações sociais que historicamente haviam sido alijados do poder. Isso implicou a inauguração de uma relação “interna” entre governo e movimentos e organizações sociais, abrindo portas que antes não existiam ou não eram acessíveis a esses setores sociais. Mormente, isso representou um aumento de oportunidades políticas para uma gama de movimentos e organizações sociais, que abrange um espectro bem maior que a Fetraf e o campo da agricultura familiar, mas que a Fetraf-Sul, habilidosamente, soube inserir-se e tirar proveito.

Fundamentalmente, foram construídas as condições de priorização de recursos públicos para consubstanciar parte dos objetivos repesados dos movimentos e organizações sociais, via a formulação e implantação de políticas públicas. Ademais, elas foram formuladas em processos de diálogo e concertação entre atores sociais e governamentais, geralmente a partir de agendas geradas desde as bases de suas organizações. Exemplos notórios disso são as políticas e os programas sociais, como o PAA, o PNAE, o Pronaf com suas várias modalidades de crédito, os programas de habitação rural e outros. Essas políticas públicas passaram a ser acessadas pelas instâncias locais dos movimentos e organizações sociais, no caso da Fetraf-Sul, também por meio de seus sindicatos e das demais organizações filiadas.

Entretanto, o posicionamento das organizações sociais não se resumiu a uma pura e simples adesão ao governo, até porque, a partir de 2003 este foi formado pela composição de diversas forças políticas de sustentação. Algumas delas, inclusive, foram objeto de explícita oposição por parte dos movimentos e organizações sociais do campo popular. A Fetraf, por exemplo, foi aliada e apoiou várias políticas do MDS, do MDA e da Conab, mas rejeitou outras do próprio MDS, da Fazenda e da Agricultura. Consequentemente, de um modo geral, isso implicou em certo amainamento da retórica pública da Fetraf na sua relação com o governo federal. Mesmo assim, em meio às complexas interfaces, ela se preocupou em preservar sua autonomia na relação com o governo, o que, de certa forma, garantiu o tom de cooperação conflituosa à sua relação com o Estado nas duas últimas décadas.

Considerando que o fundamental dessa situação descrita como cooperação conflituosa é a cooperação por formulação, em um contexto cujo governo e as organizações sociais provêm de um campo afim (o popular), cabe explicitar as condições necessárias para a sua ocorrência, em conformidade com o que se encontrou na pesquisa empírica, sendo elas:

- a) identificação entre agendas das organizações sociais e (de parte) do governo;
- b) disposição positiva (ou vontade política) por parte do governo para receber as demandas das organizações sociais, transformá-las em políticas públicas e executá-las;
- c) compromisso das lideranças que adentraram no governo em manter fidelidade com a visão e os princípios políticos retroalimentados na relação com as bases de onde vieram;
- d) construção e manutenção de laços de confiança entre os movimentos e organizações sociais e o governo;
- e) transformação dos repertórios das organizações, saindo dos repertórios de confronto para adentrar em repertórios de proposição e cooperação. Na cooperação por formulação as reuniões para a formulação de políticas públicas se tornaram centrais nos repertórios, além da designação de lideranças ligadas às organizações para assumirem postos de deliberação no governo;
- f) construção de habilidades e competências pelas lideranças das organizações sociais para compreender as dinâmicas e o aparato burocrático do Estado para poderem propor suas demandas a partir desses códigos e linguagens.

Tendo definido a cooperação por formulação na extensão teórica, que, empiricamente, se apresentou quase exclusivamente em termos nacionais, cabe discutir como se deu a relação entre a Fetraf e o Estado em nível local. Nesse âmbito, novamente percebeu-se que as formas de cooperação apresentadas por Giugni e Passy não davam conta de explicar o empírico, já que previam a delegação de poder por parte do governo no sentido da execução de políticas públicas, mas sem haver clara visão de interconexão e retroalimentação entre os níveis de formulação e execução. É exatamente isso que foi encontrado, por exemplo, no caso da execução do PAA em Constantina, onde a qualidade da execução da política em seu conjunto foi relevante e se transformou em experiência “exitosa replicada” nacionalmente. Assim sendo, já que havia canais de diálogo abertos, tanto entre o governo federal e as organizações como entre os níveis local e nacional, ocorreu um intercâmbio de informações

intenso que incidiu em alterações que qualificaram o PAA em âmbito nacional e local nos seus primeiros anos de implantação. A especificidade dessa nova forma de cooperação, ao invés de ser somente um processo do tipo *top down*, como a cooperação por delegação descrita na bibliografia, figurou como um processo de retroalimentação caracterizado por ambas as dinâmicas: *top down* e *botton up*, agregando um diferencial qualitativo à cooperação por execução dessa política pública apoiada por muitos e contestada por outros.

A análise empírica também demonstrou que a intensidade da cooperação por formulação e por execução qualificada depende dos graus de envolvimento dos movimentos e organizações sociais e do governo na esfera nacional e local<sup>1</sup>. Isto é, a existência dessas duas formas de cooperação não é um resultado direto do fato dos movimentos e organizações sociais terem identificação histórica com um partido que está no governo por quatro mandatos consecutivos. Sobretudo, resultou do capital político e de relações construídas e alimentadas ao longo do tempo em torno de projetos e propostas de interesse mais ou menos comuns.

Um exemplo desse tipo de cooperação que se tornou conhecido no âmbito das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional é o PAA. Gestado no primeiro governo Lula, a partir de demandas de organizações sociais e com o protagonismo do Consea, o programa rapidamente tornou-se “menina dos olhos” de atores sociais e governamentais, abrindo oportunidades para a inserção da agricultura familiar em mercados institucionais, geridos por colegiados com participação de movimentos e organizações sociais.

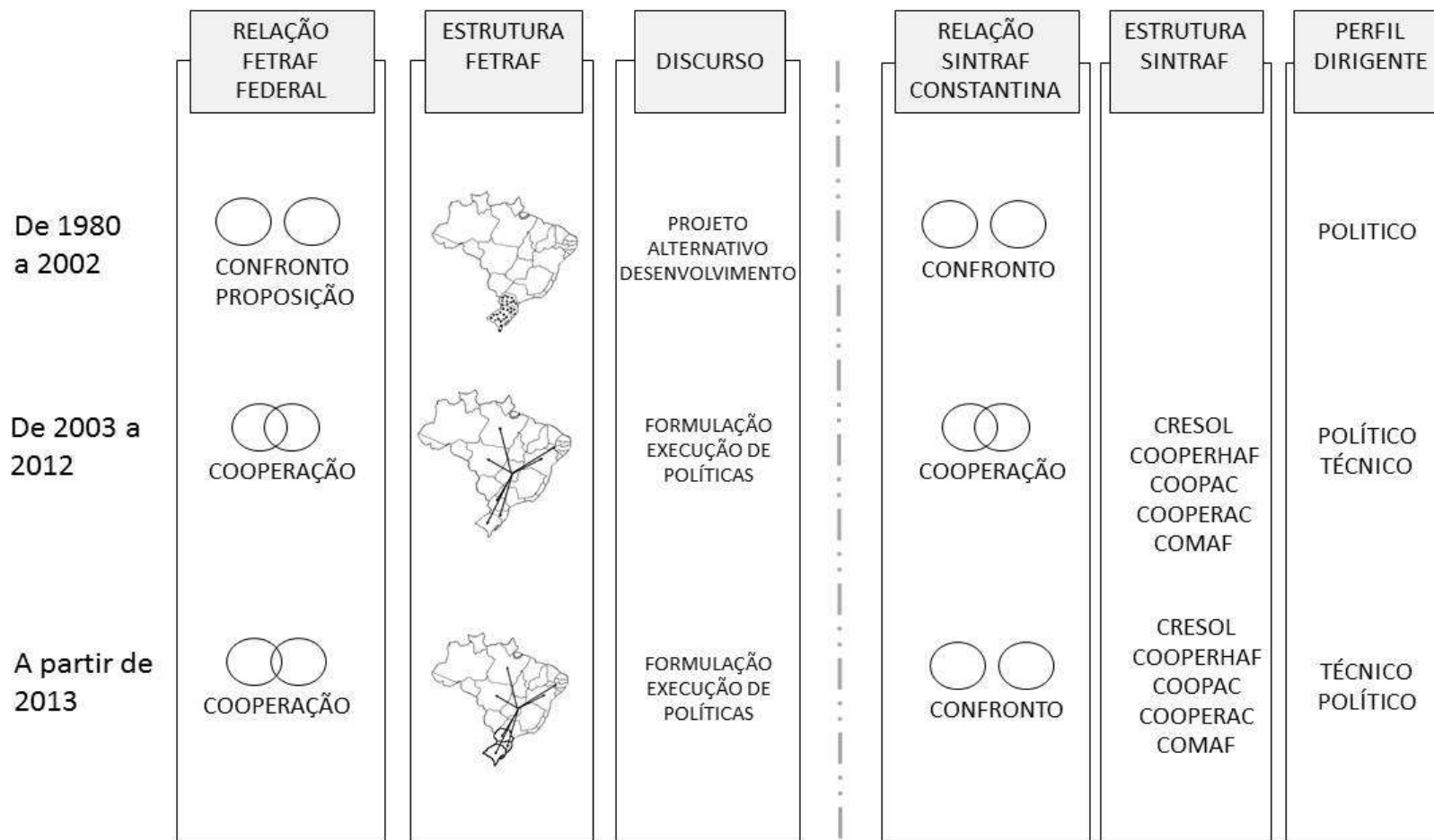
No entanto, sua época “áurea”, que se estendeu de 2003 a 2011, começou a apresentar sinais de esgotamento, especialmente em decorrência da criminalização de movimentos e organizações sociais nele envolvidos e das mudanças introduzidas a partir de 2012, com a priorização da relação com governos estaduais e prefeituras, em detrimento de relações diretas entre a Conab e os movimentos e organizações sociais que haviam embasado a execução do programa em seus primeiros anos. Isso reflete escolhas políticas e o aumento da burocratização do governo federal nas políticas públicas. Em Constantina o PAA exemplifica uma mudança mais drástica ao evidenciar que a relação entre as organizações sociais e o governo municipal teve um momento caracterizado pela cooperação com execução qualificada e outro pela relação de oposição e confronto. Assim, a intensidade e as formas de relação mudam de acordo com as correlações de poder que se estabelecem entre atores nos contextos nos quais se produzem as políticas, como mostra a figura 10.

---

<sup>1</sup> Em Constantina a cooperação por execução qualificada existiu exatamente durante o período dos três mandatos do PT, de 2001 a 2012.



Figura 10 – Relações de confronto e cooperação no âmbito das políticas públicas para a AF e a SAN



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Conforme foi argumentado, a análise da inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas levou ao resultado teórico explicitado na conformação de um novo padrão de relação entre o Governo/Estado e os movimentos e organizações sociais, sobretudo, expresso na cooperação por formulação de políticas públicas e na sua execução qualificada. Evidenciou, ainda, a necessidade de se avançar na produção de referências teóricas que deem conta de interpretações analíticas de realidades emergentes, como as referidas, especialmente com a passagem de relações de confronto para relações de participação e cooperação dos atores sociais na formulação e execução de políticas públicas. Em continuidade, cabe descrever as implicações deste padrão na estruturação da ação da Fetraf-Sul e como ela mudou na sua interlocução com os governos federal e municipal nas duas últimas décadas, tendo como base a formulação e execução de políticas públicas, dentre elas as de segurança alimentar e nutricional.

As mudanças ocorridas na agenda política da Fetraf-Sul e na agricultura familiar nos últimos anos levaram a concluir que as políticas públicas construídas com base nas relações de cooperação entre a Fetraf e o Estado brasileiro se tornaram efetivas e contribuíram para melhorar a vida dos agricultores e agricultoras familiares. As mesmas foram impulsionadas pelas oportunidades políticas que se abriram com a introdução de um amplo espectro de políticas públicas, em cujo campo o sindicalismo da Fetraf-Sul adentrou com agência e se fortaleceu junto com suas bases sindicais.

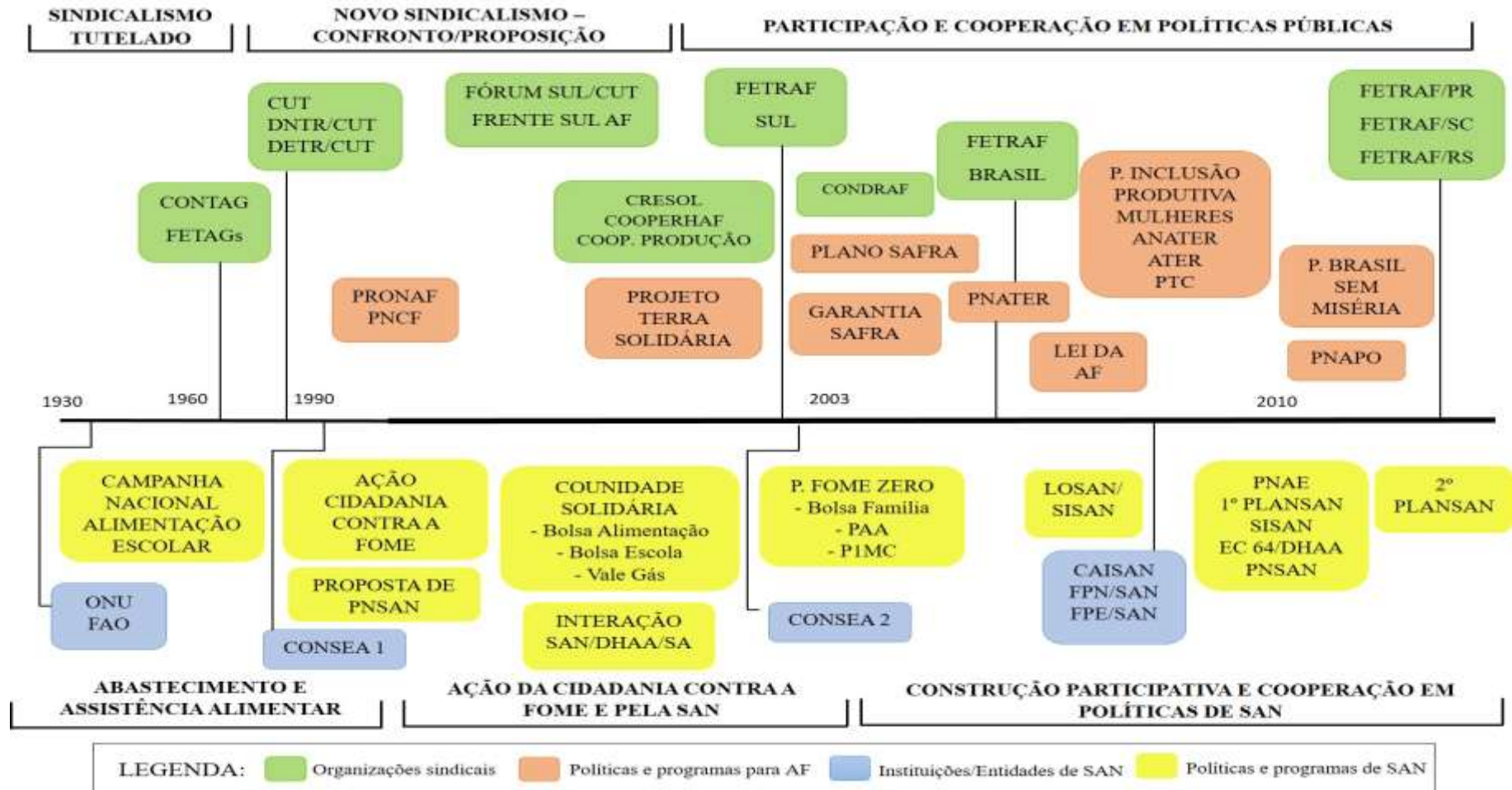
As relações assistemáticas e truncadas das organizações sociais com o Estado brasileiro existentes no passado se alteraram, qualitativamente, com a passagem dos repertórios de confronto para os baseados na participação e cooperação a partir da virada deste século. Porém, as mudanças na agenda política da Fetraf-Sul na relação com o Estado tiveram dois marcos fortes ainda na década de 1990. Primeiro, as mobilizações sociais articuladas em torno das Jornadas Nacionais dos Trabalhadores Rurais e dos Gritos da Terra Brasil, que resultaram na criação do Pronaf como um amplo programa de crédito para a agricultura familiar. Na sequência, os rurais da CUT propuseram, acessaram e implementaram o Projeto Terra Solidária, um vasto projeto de política pública de formação e educação formal de jovens e adultos. O Pronaf e o Terra Solidária foram importantes, especialmente, porque caracterizaram uma mudança paradigmática na relação entre o sindicalismo e o Estado, iniciando a substituição de relações de confronto por diversas formas de relações baseadas na participação e na cooperação conflituosa que se estenderam nos anos subseqüentes.

Essa relação recebeu um forte impulso a partir de 2003, com o governo Lula. Uma referência marcante foi a Caravana da Agricultura Familiar, que contribuiu para abrir oportunidades políticas de inserção da Fetraf-Sul no processo de construção e implementação de políticas públicas para a categoria, mas também para a participação de lideranças e aliados da agricultura familiar em espaços do governo federal. Na sequência surgiu o Plano Safra da Agricultura Familiar, lançado em 2003, seguido de edições anuais que se constituíram em uma espécie de culminância da formulação e negociação de políticas para a agricultura familiar entre o governo e as organizações sociais rurais.

No caso da Fetraf-Sul e da Fetraf-Brasil, o processo de construção de suas agendas teve início com os mutirões realizados nas comunidades, convergindo nas Jornadas Nacionais de Lutas pela Agricultura Familiar e Reforma Agrária e nas mesas de negociação com os órgãos públicos. Observou-se que ao longo dos anos a composição de suas pautas manteve temas mais consolidados, como crédito, seguro agrícola, preços diferenciados e previdência social. No entanto, a inserção da Fetraf em espaços de conformação de políticas públicas afetas à agricultura familiar e à SAN, como o Consea, o Condraf e sua relação com as frentes parlamentares de SAN proporcionou-lhe o alargamento conceitual e de seus repertórios, bem como a incorporação de uma diversidade de temas emergentes em suas agendas, dentre eles: agroecologia, agroindústrias familiares, comercialização, habitação rural, educação e qualificação profissional, reforma agrária e regularização fundiária, assistência técnica, segurança alimentar e nutricional, compras institucionais, direitos sociais, liberdade de organização e de representação sindical, entre outros.

Em relação às mudanças nas agendas, outra conclusão a que se chega é que o sindicalismo rural e a segurança alimentar e nutricional se constituíram ao longo de quase um século com trajetórias descontínuas e relações relativamente estanques entre si e laços frágeis com o Estado brasileiro conforme a figura 11.

Figura 11 – Sindicalismo rural, SAN e políticas públicas afins



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Tal correlação começou a se alterar a partir do final da década de 1980, quando o sindicalismo rural cutista passou a trabalhar com a proposição de um Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário que viesse a abranger as diversas dimensões da vida dos agricultores familiares, incluindo o sistema agroalimentar, em uma perspectiva estratégica. Na sequência, gradualmente, foram incrementadas algumas interconexões entre as três dimensões referidas, estimuladas pela emergência das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da SAN. Porém, mesmo que a proposição de um PDRSS fosse repactuada na criação da Fetraf-Sul, da Fetraf-Brasil e das federações estaduais, em boa medida, a operacionalização prática das políticas públicas ocupou o seu lugar, “rebaixando as utopias” do PDRSS à realização das agendas cotidianas. Pois, a organização do Estado concebe, formula e adota as políticas de forma setorializada para o espaço rural e submete as organizações sociais à mesma lógica na sua execução.

A análise das agendas da Fetraf-Sul confirmou que, em seu plano operacional, a Federação executa várias políticas setoriais importantes, mas que carecem de articulação entre elas, com priorização às políticas de crédito e renda, seguidas da política de habitação para a agricultura familiar. Em terceiro lugar encontram-se as propostas de organização socioeconômica da produção e da comercialização, que incluem as correlatas à segurança alimentar e nutricional e às demais demandas. No que se refere à organização da produção e à SAN a Fetraf-Sul adotou estratégias de estímulo à criação de associações, cooperativas de produção e agroindústrias familiares voltadas à produção, processamento e oferta de alimentos em escala local e regional, bem como de adesão aos programas de compras institucionais, como o PAA e o PNAE.

As mulheres agricultoras familiares - que tiveram uma contribuição fundamental na construção do novo sindicalismo que confluiu na criação da Fetraf-Sul e de suas organizações filiadas - se constituíram em atrizes estratégicas na criação de formas de resiliência e guardiãs de ações promotoras de saúde e da segurança alimentar e nutricional no interior das famílias, do sindicalismo e da produção e comercialização para as feiras locais. No entanto, no meio sindical e na sociedade, suas agendas ainda são entendidas como complementares às agendas de caráter econômico, ao mesmo tempo em que elas seguem ocupando espaços secundários nas estruturas e na condução dos processos políticos do sindicalismo e de suas organizações filiadas.

Dessa liderança destacada das mulheres conclui-se que a utopia e a realidade da soberania e da segurança alimentar e nutricional sobrevivem e são regadas, especialmente, desde os quintais das famílias cujas mulheres agricultoras familiares são suas principais

protagonistas. Um protagonismo que se explicita pela agência de suas lideranças e a capacidade de organização dos coletivos com suas atividades voltadas à organização da produção, à ação sindical e ao exercício da participação cidadã na esfera pública em geral.

Em relação à agenda política conclui-se que, apesar das iniciativas incrementadas pelas suas organizações filiadas, a SAN não se constituiu em prioridade política na agenda da Fetraf-Sul nem foco de atenção acentuada por parte de suas estruturas sindicais. As principais razões implicadas para a sua localização em terceira prioridade foram: que a Fetraf-Sul delegou essa como uma atribuição de suas organizações locais; que a Fetraf entendeu a SAN como uma oportunidade de mercado pouco conectada com a realização do direito humano à alimentação adequada e a qualidade alimentar das famílias; que a Federação ainda está centrada na produção e oferta, carecendo do desenvolvimento de estratégias de mercado que transcendam as do mercado convencional; que o potencial dos mercados institucionais é entendido como pequeno<sup>1</sup> diante do universo de agricultores familiares na região Sul; que diante da escassez de mão de obra e da dificuldade de sucessão rural, o modelo convencional acaba sendo uma “alternativa” mais prática e segura para muitos agricultores; que o crédito do Pronaf segue, prioritariamente, canalizado aos agricultores mais consolidados e favorece a monocultura de grãos, ao invés de fomentar a diversidade de produção para o consumo alimentar; e que a criminalização dos movimentos e organizações, a burocratização e as mudanças de orientação do PAA desestimularam muitas organizações e agricultores familiares a fornecerem alimentos aos programas de SAN.

Ao longo do estudo não só ficou evidente que a agenda política e a estrutura organizativa da Fetraf são inseparáveis, mas que elas se retroalimentam na ação sindical. Disso decorre a conclusão de que a mudança na forma como as relações se estruturam na formulação e execução das políticas também incide na estrutura organizativa. A centralidade que o crédito e a habitação rural passaram a ocupar na agenda da Fetraf-Sul decorreu de suas opções e investimentos políticos, mas também das oportunidades políticas que se abriram. No interior da Fetraf-Sul o crédito rural foi priorizado mediante diretrizes políticas bem definidas,

---

<sup>1</sup> A modalidade de Compra Institucional do PAA foi criada em 2012 para permitir que municípios, estados e órgãos públicos federais adquiram, com recursos financeiros próprios, produtos da agricultura familiar de forma simplificada, por meio de chamadas públicas e com dispensa de licitação. Por sua vez, dentro desta modalidade, o Decreto 8.473, de 22 de junho de 2015 determina que os órgãos federais (administração direta e indireta) devem destinar o percentual mínimo de 30% dos recursos aplicados na aquisição de alimentos na compra de gêneros alimentícios de agricultores familiares e de suas organizações. Assim, este Decreto ampliou as oportunidades e, especialmente o potencial do volume de vendas por parte dos agricultores familiares nesta modalidade. No entanto, por ocasião da realização da coleta de dados (2014), como o Decreto nº 8.473/2015 não existia, também não foi possível captar as percepções dos agricultores familiares sobre seus possíveis efeitos práticos.

ancorado no Pronaf e com os instrumentos de operacionalização descentralizados, viabilizados pelo Sistema Cresol e suas estruturas na região Sul e nos municípios. Com a habitação rural não foi diferente, estratégias políticas se traduziram na criação da Cooperhaf e suas similares nos estados, com lideranças habilidosas na sua negociação e estruturas de serviços nos sindicatos para operacionalizá-la, de forma interligada com outras políticas públicas que favorecem os modos de vida na agricultura familiar.

Na organização da produção e da comercialização, que inclui a SAN, há orientações políticas comuns a serem implementadas de forma descentralizada, de acordo com as prioridades definidas pelos seus sindicatos e organizações locais que se articulam na Unicafes, sem, contudo, haver uma central somente das cooperativas da Fetraf, como nos dois casos anteriores. Existe uma pluralidade de organizações locais que operacionalizam ações nesse campo, mas com pouca articulação entre si e com estratégias difusas da Fetraf-Sul sobre sua ação no sistema agroalimentar. Disso conclui-se que, enquanto os sistemas de crédito e habitação rural expressam crescente consolidação como políticas públicas de Estado, várias ações e programas voltados à organização da produção e à SAN, como agroecologia, territórios rurais, PAA e PNAE, em boa medida, carecem de um enraizamento mais solidificado e seguem sendo tratados como políticas de governo, vulneráveis às disposições, negociações e pressões políticas dos atores implicados. Diversas organizações que integram a Fetraf-Sul têm essa percepção e, conseqüentemente, não priorizam tais iniciativas por não encontrarem nelas a mesma segurança que encontram em outras atividades da agricultura convencional que já estão arraigadas em seus modos de vida e organização.

À medida que a Fetraf se inseriu com maior intensidade nas políticas públicas também se ampliaram as oportunidades de sua participação em seus espaços de conformação. No caso das políticas de SAN os governos, federal e municipal, mostraram-se permeáveis e acolhedores de demandas das organizações em geral e da Fetraf-Sul. O PAA e o PNAE, em um primeiro momento, potencializaram relações de cooperação por formulação e execução qualificada, conforme ficou caracterizado com a execução do Programa Fome Zero (leia-se PAA ampliado) em Constantina.

No entanto, a partir de 2012 a cooperação enfraqueceu nas duas esferas de governo e se tornou mais conflituosa - em decorrência das mudanças na operacionalização do PAA em âmbito federal, da criminalização de movimentos e organizações sociais e da mudança de governo em Constantina -, caracterizando um retrocesso nas relações de cooperação nacionais e locais. Essa situação mostra que os graus de intensidade da cooperação na conformação e execução das políticas dependem das condições necessárias para a ocorrência da cooperação,

conforme explicitado na extensão teórica, e das correlações de forças entre os atores envolvidos e suas disposições para tal empreendimento.

No caso do PNAE o impacto das mudanças foi mais indireto e menos sentido, porque desde sua instituição ele deve ser executado de forma descentralizada e por meio de chamadas públicas, de modo que as organizações sociais já estavam habituadas às suas regras de procedimento. Porém, em Constantina tais mudanças atingiram de cheio o PAA e o PNAE e caracterizaram o fim de um ciclo de 12 anos de cooperação com execução qualificada dessas políticas entre o governo municipal e as organizações sociais da agricultura familiar articuladas pela agência do Sintraf. Entretanto, mesmo em condições e relações políticas favoráveis, esse ciclo que se encerrou não resultou na institucionalização de políticas públicas locais no campo da SAN.

Na primeira hipótese desta pesquisa se afirmava que as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul são influenciadas por deliberações que ocorrem em um campo de ação conformado pelas políticas públicas de SAN, no qual diferentes atores mobilizados em arenas formulam essas políticas e programas, por meio de um processo de concertação social no qual a Fetraf-Sul exerce capacidade de agência para beneficiar-se das oportunidades daí decorrentes. Diante do exposto, conclui-se que esta hipótese não se confirmou nos termos em que foi formulada, haja vista que a pesquisa empírica mostrou que a SAN não ocupa o espaço e o significado na agenda política e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul supostos no início desta investigação.

Nesse sentido, a pesquisa contribuiu para evidenciar a impossibilidade de se apurar mudanças nas estruturas do sindicalismo da Fetraf com base em uma única política, sem levar em conta o conjunto de políticas públicas e repertórios que conformam as agendas e o *modus operandi* da Fetraf-Sul. Assim, a ampliação do escopo da hipótese original e seu reposicionamento, de modo a afirmar que as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul seriam influenciadas por deliberações que ocorreriam em um campo de ação conformado pelas políticas públicas, em geral, das quais fariam parte as políticas de SAN encontraria consistência e relevância. Pois, sem sombra de dúvida, os processos de formulação e execução de políticas públicas mostram um aprendizado prático-teórico do sindicalismo da Fetraf e de setores do Estado brasileiro expresso no saber fazer e no saber operar as políticas públicas nas duas últimas décadas.

Na discussão sobre como e por que a inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas produz mudanças em sua organização, na segunda hipótese se afirmava que o envolvimento da Fetraf-Sul na formulação e execução de políticas públicas, como as de segurança alimentar



e nutricional, implicaria em sua progressiva profissionalização e burocratização, além da moderação de seu discurso. A investigação empírica confirmou a hipótese e mostrou que ela se concretizou de forma progressiva na trajetória da Fetraf. Daí conclui-se que ocorreram inflexões discretas e outras mais visíveis, observadas na profissionalização de dirigentes e da equipe técnica, na formação, na moderação do discurso, na ampliação de suas estruturas organizativas, administrativas e de serviços, mas também na criação de organizações específicas para responder às novas exigências desdobradas do contexto dessa inserção.

Uma mudança geral cujos impactos ainda foram pouco explicitados pelas bases sindicais, foi a reorganização da Fetraf-Sul, como parte do processo de criação da Fetraf-Brasil e das respectivas federações estaduais no Brasil e nos três estados do Sul, com a consequente redefinição de papéis entre as federações estaduais e a Fetraf-Sul. Houve diversos fatores que motivaram a estadualização da Fetraf na região Sul, mas ela precisa ser compreendida como parte das mudanças e da criação das condições necessárias para facilitar e agilizar suas relações nos estados e em âmbito federal no que tange à formulação, acesso e execução de programas e projetos de políticas públicas que estão na centralidade de suas agendas. Inclusive, as oportunidades abertas por tais políticas contribuíram para que a Fetraf, nas duas últimas décadas, priorizasse a construção de suas próprias agendas e estruturas. Com isso ela fortaleceu sua identidade na disputa pela representação da agricultura familiar, mas relativizou outros espaços de articulação e ações conjuntas em questões estratégicas para o desenvolvimento rural.

A pesquisa trouxe à luz que políticas como as de crédito, habitação, organização da produção e outras contribuíram para gerar e moldar novas estruturas federativas e cooperativas, mas também suscitaram novas questões e tensões a serem administradas pela Fetraf-Sul e suas filiadas, como a relação entre autonomia e dependência, agendas e dinâmicas específicas das cooperativas e agendas estratégicas conjuntas do sindicalismo e deste com os demais movimentos sociais. Na mesma linha está a tensão entre a autonomia dos coletivos de mulheres e seu pertencimento às estruturas sindicais. Essa situação trouxe a segurança e o suporte dos sindicatos aos coletivos, mas também abriu novas oportunidades de acesso a recursos de projetos específicos de políticas públicas para as mulheres, que, por extensão, também fortalecem a política sindical com a participação de um grande número de associadas.

Enquanto o sindicalismo se ocupa com as políticas sindicais, em geral, as cooperativas, as agroindústrias familiares e os coletivos de mulheres se ocupam com a concepção e operacionalização de políticas específicas nos diversos campos, realidades que se

complementam, mas também se tensionam e precisam ser administradas habilidosamente. Em Constantina o sindicato foi uma porta de entrada de várias mudanças e incubador de novas organizações, com retroalimentação recíproca, sem com isso deixar de exercer sua finalidade principal na política sindical, apesar de requerer a redefinição de suas diretrizes político-estratégicas em relação à trama de ações de suas organizações filiadas.

É necessário considerar, no entanto, que as mudanças na agenda e nas estruturas organizativas impactadas pelas políticas públicas para a agricultura familiar, também incidiram nos rumos do sindicalismo e de seus atores individuais e coletivos. Na Fetraf, por exemplo, isso se mostrou na substituição gradual dos processos de formação política - realizados em várias etapas para lideranças e dirigentes sindicais, com recursos de fontes diversas e autofinanciamento - pela realização de projetos de capacitação técnica e profissional de segmentos específicos de lideranças e agricultores familiares, viabilizados com recursos públicos. Essa mudança evidencia o que Giugni e Passy (1998) chamam de moldagem das estruturas organizativas e administrativas para facilitar sua cooperação com o Estado nas políticas públicas, já que este é mais propenso a cooperar com organizações que operam através de rotinas semelhantes às suas, mais formalizadas e profissionalizadas.

Conclui-se, assim, que o sindicalismo da Fetraf adentrou nesse campo com agência e profissionalismo, moldou suas estruturas e passou a operar com dirigentes e técnicos que, ao mesmo tempo, precisam conjugar capacidade política com habilidade técnica para gerir a política sindical e a execução de políticas públicas. Para tanto, precisou moderar seus discursos públicos e posturas nas mesas de concertação política para garantir avanços ao conjunto da categoria. Desse modo, enquanto o sindicalismo das décadas de 1980 e 1990 se caracterizava, centralmente, por um perfil de dirigentes com capacidade política/técnica e discurso sociopolítico transformador, o sindicalismo e os dirigentes que emergiram na última década se caracterizam, centralmente, pela habilidade técnico/política e um discurso abrandado e moldado aos repertórios de ação que têm sua força nas reuniões e ações de formulação e execução de políticas públicas.

Ao chegar ao final desta incursão há ciência de que temas complexos e multidisciplinares como o que foi tratado nesta pesquisa permanecem com respostas inacabadas. No entanto, para além das dificuldades hermenêuticas do autor em relação a algumas questões que perpassaram a pesquisa, foi possível mostrar que o sindicalismo rural cutista adentrou em um processo de transformações sociopolíticas, econômicas e de suas estruturas organizativas, movido por deliberações políticas e pela capacidade de agência dos agricultores familiares e das lideranças que o integram. Esses atores foram hábeis na

construção, reconstrução e operação de estratégias e formas inovadoras de organização e interação com os próprios agricultores e com as esferas de organização do Estado na produção de saberes e de políticas públicas nas duas últimas décadas. Tanto o sindicalismo quanto as políticas públicas mudaram à medida que se abriram oportunidades de participação e formas de cooperação entre o Estado e as organizações sociais da agricultura familiar na formulação e execução dessas políticas públicas.

Cabe, ainda, destacar algumas questões que emergiram ao longo do estudo e permanecem em aberto como agendas de pesquisas futuras aos pesquisadores interessados no tema. A primeira é uma indagação: em que medida a construção participativa de políticas públicas e as formas de cooperação e cogestão em sua execução produzem mudanças e são internalizadas pelas estruturas do Estado brasileiro e em seu modo de concebê-las e operá-las? Ou permanecem como expressão de iniciativas de governos aliados de setores sociais populares e/ou carismáticos que apostam em iniciativas nas quais acreditam por diferentes motivações e razões? No caso das políticas públicas de SAN se poderiam citar vários exemplos de iniciativas de gestões públicas municipais ou estaduais relevantes, com a introdução de programas, estruturas, recursos financeiros e até marcos legais para a sua sustentação, mas que a seguir se esvaíram com a simples mudança de gestores públicos nos governos, como foi o caso de Constantina, para citar apenas um deles. Políticas e programas sociais são extintos baseados em justificativas, geralmente de caráter econômico e político, mas sem a necessária compreensão por parte de gestores de que tais políticas são a realização de direitos fundamentais que deveriam ser regidos pelo princípio legal da progressividade e do não retrocesso nas políticas públicas.

A segunda questão a ser levantada é se estaria se chegando ao fim de um ciclo<sup>2</sup> na política brasileira e nas políticas públicas universalistas, caracterizado como “ciclo petista” de políticas públicas sociais, já que esta tem sido uma das “marcas” dos governos petistas ao longo dos últimos anos. Elas contribuíram para que mais de 45 milhões de pessoas saíssem da

---

<sup>2</sup> Salvador Schavelzon analisa o contexto latino-americano e brasileiro e assim se manifesta: “Em termos eleitorais é evidente que o conjunto dos governos progressistas está retrocedendo e enfrentando-se com algum tipo de fim. O triunfo da oposição na Venezuela e na Argentina, a derrota no referendo habilitante para a reeleição de Evo Morales na Bolívia, o Congresso que surge da eleição de 2014 no Brasil, que hoje avança na destituição de Dilma Rousseff, e a renúncia na disputa da reeleição do Rafael Correa no Equador mostram que o voto popular já não os acompanha. Bachelet nunca se somou totalmente a este grupo, e também no Uruguai a substituição dentro da Frente Ampla marca um encerramento de muitas coisas. [...] Houve uma virada que anulou uma ambiguidade inicial e a partir de decisões bem concretas se traduziu num afastamento de bandeiras e movimentos para buscar uma governabilidade construída com aliados e caminhos conservadores. [...] De partidos-movimento, ou de partidos que se integram em processos de mobilização, passamos a líderes que negociam alianças e procuram eleitores desde o lugar do marketing político. A relação com a sociedade agora é somente midiática, com discursos de campanha nos quais se calcula o que convém e o que não convém dizer, sem nenhuma relação com a política efetiva.” (IHU, 27/04/2016).

miséria e da pobreza, criaram uma ampla rede de proteção social aos mais pobres, corrigiram o valor do salário mínimo acima da inflação e possibilitaram a ocorrência de outras mudanças sociais. No entanto, na sociedade brasileira crescem os setores conservadores e refratários a mudanças e seus representantes também predominam no Congresso Nacional e em setores do Executivo e do Judiciário, com tendências de retrocessos no campo dos direitos sociais e ampliação das políticas de ajuste econômico de recorte neoliberal. Isso remete ao questionamento se estaria o modelo participativo de formulação e execução de políticas públicas de caráter universalista sofrendo um revés e mudança de orientação, com a retomada de instrumentos tradicionais calcados no fortalecimento dos entes federados e na redução das políticas públicas sociais aos setores sociais que ainda se encontram na linha da extrema pobreza, tratando-os com políticas sociais residuais e focalizadas. Milhares de brasileiros que se beneficiaram de alguma e/ou de várias políticas públicas para melhorar suas condições socioeconômicas, muitos dos quais há pouco saíram do Mapa da Fome, têm se somado às posições e manifestações conservadoras imperantes. De certa forma, colhem-se os resultados da adoção de uma política de inclusão econômica e no consumo pouco acompanhada de mudanças estruturais e de políticas de promoção da inclusão política e cidadã.

A terceira e última questão que cabe trazer para a reflexão é quais seriam as possibilidades e os riscos para a autonomia e/ou dependência de movimentos e organizações sociais que se estruturaram com base no acesso e execução de políticas públicas diante de cenários de mudanças conservadoras na política brasileira? Que condições e possibilidades teriam o sindicalismo rural cutista e suas organizações filiadas para ressignificar suas agendas políticas com base em repertórios de mobilizações e protestos em cenários políticos controversos e crescentemente conservadores? Ou tenderiam a se ajustar a tais cenários para continuar acessando certos recursos públicos, mesmo que em condições adversas e menos favoráveis aos seus processos organizativos e emancipatórios?

Para finalizar cabe frisar que as transformações ocorridas nas estruturas e no padrão de relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil no contexto de redemocratização brasileira são como sementes nascidas em terra boa, mas que requerem cuidado por parte de seus cultivadores para desabrocharem em frutos de uma sociedade democrática e com justiça social para todos e todas. Uma forma de se avançar na concretização desses ideais é por meio do fortalecimento dos movimentos e organizações sociais, junto com a radicalização da participação social e da realização dos direitos humanos como estruturadores de agendas mobilizadoras das transformações almejadas.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIN, L.; TATAGIBE, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.57, n. 2, p. 325 a 357, 2014.
- ABRAMOVAY, R. Apresentação. In: SOUZA MINAYO, M. C. (Org.). *Raízes da Fome*. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 7-8.
- \_\_\_\_\_. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. 3 ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- AGUIAR, V. P. *Mutirão da Agricultura Familiar*. Projeto CUT/Contag de Pesquisa e Formação Sindical. Florianópolis: Escola Sul/CUT, 1998. (Experiências, 8).
- ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21 - 41, 2012.
- ALVARENGA, S. C. *A atuação da Igreja Católica no processo de organização dos sindicatos de trabalhadores rurais do Norte do Paraná - 1960/1969: o caso da Frente Agrária Paranaense*. 2008. Dissertação (Mestrado em História) - Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2008.
- ANJOS, L. A.; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 62-72, jan. 2010.
- ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Soberania e segurança alimentar na construção da agroecologia: sistematização de experiências*. Rio de Janeiro: FASE, 2010.
- ARANHA, A. V. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, 2010, v. 1, p. 74-95.
- ARRETICHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS, ORIENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA RURAL - ASSESOAR. *Quem somos*. 2015. Disponível em: <[http://assesoar.org.br/?page\\_id=25](http://assesoar.org.br/?page_id=25)>. Acesso em: 15 jul. 2015.
- ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS AGRICULTORES DO OESTE CATARINENSE - APACO. *Sobre a Apaco*. 2015. Disponível em: <<http://www.apaco.org.br/apaco.html>>. Acesso em: 15 jul. 2015.
- ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMIENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER. *Estudo de situação do município de Constantina*. Diagnóstico realizado pela Unidade da Emater de Constantina, novembro de 2014. (Mimeo).
- AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BASSANI, P. *Frente Agrária Gaúcha e sindicalismo de trabalhadores rurais*. Londrina: Eduel, 2009.

BATISTA FILHO, M. Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 872-873, jul./ago. 2003.

BAZOTTI, A.; CONTI, I. L.; FINOKIET, M. Programa Leite das Crianças: uma política pública de incentivo à produção local e à segurança alimentar e nutricional. *Revista IDEAS*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 135-159, 2014.

BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BIANCHINI, V. *Vinte anos do Pronaf 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BOFF, L. *E a Igreja se fez povo: a Igreja que nasce da fé do povo*. Petrópolis: Vozes, 1986.

BOLTER, J. A. G. *Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural*. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BONATO, A. O sindicalismo e as organizações da agricultura familiar da região Sul. In: FETRAF-SUL. *Mutirão da agricultura familiar*. Chapecó, 2003. (Mimeo).

BORON, A. *Socialismo do século XXI: há vida após o neoliberalismo?* São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903*. Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses. 1903. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-979-6-janeiro.html>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *A construção da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional*. 2015a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional*. 2015d. Disponível em: <<http://C:/Users/user/Downloads/ESTATUTOFPSAN.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

BRASIL. Senado Federal. *Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907*. Crea sindicatos profissionais e sociedades cooperativas. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br/site/.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931*. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D19770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939*. Regula a associação em sindicato. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 53.516, de 31 de janeiro de 1964*. Reconhece a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/norma>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 53.517, de 31 de janeiro de 1964*. Reconhece a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965*. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4829.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971*. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp11.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991*. Institui a política agrícola. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCivil03/LEIS/L8171.htm>>. Acesso em: 20 set. 2015>. Acesso em: 20 set. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006*. Cria o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto)>. Acesso em: 20 set. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03//2006.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//2006.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007*. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e

Nutricional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008a. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/505 - discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009*. Dispõe sobre Apoio da União ao Fundo de Participação dos Municípios e Proagro Mais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12058.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009a*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009b*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.htm>>. Acesso em: 28 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010*. Institui a Política e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/2014/2011/lei/12424.htm>>. Acesso em: 29 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011*. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e altera as Lei nº 10.696. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto Lei nº 7.794, de 20 de agosto de 2012*. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013*. Institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm)>. Acesso em: 27 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015*. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de



agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde*. 1986. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio\\_8.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_8.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN*. Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, 2011.

\_\_\_\_\_. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

\_\_\_\_\_. *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: MDS, 2015b.

BRASIL. Ministério de Estado das Relações Exteriores. *Relatório Nacional Brasileiro: Cúpula Mundial da Alimentação*. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução n.º 38, de 16 de julho de 2009c*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Resolução N.º 26, de 17 de Junho de 2013*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublic>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Deliberativo. *Resolução N.º 4, de 2 de Abril de 2015*. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. *Valores investidos na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE*. 2015c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar-SiGPc>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Anuário estatístico do crédito rural 2012*. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2012>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano Safra 2015/2016 - Agricultura Familiar: alimentos saudáveis para o Brasil*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files383/plano20safrapdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. *Histórico. Condraf*. 2015. Disponível em: <[https://Ministerio\\_do\\_Desenvolvimento\\_Agrario\\_historico](https://Ministerio_do_Desenvolvimento_Agrario_historico)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. *PAA - Leis*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1291&t=2>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

BRASSIAN, P. *Frente Agrária Gaúcha e sindicalismo de trabalhadores rurais*. Londrina: EDUEL, 2009.

BUAINAIM, A. M.; VIEIRA, A. V. Seguro agrícola no Brasil: desafios e potencialidades. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 39-68, abr./set. 2011.

CÂNDIDO, A. *Os parceiros do Rio Bonito: estudos sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*. 9 ed. São Paulo: Duas Cidades; Ed. 34, 2001.

CASTELLO BRANCO, T.; MATTEI, L.; WRIGHT, S. Colocando a fome na agenda pública brasileira: a ação do Estado, do Banco Mundial e das organizações não governamentais. *Cadernos de Pesquisa*, Cebrap, São Paulo, n. 7, mai. 2002.

CASTELLS, M. *Sociedade em redes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

CASTRO, J. de. *Geografia da fome*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, A. M. Trajetória do combate à fome no Brasil. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, p. 18-25, 2010.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT. *Conferência Internacional: terra, ecologia e direitos humanos*. 1992. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=hemeroms&pagfis>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Morte na barreira. *Boletim Nacional*, São Paulo, n. 12, abr. 1987.

\_\_\_\_\_. Escola Sindical Sul. *Projeto Terra Solidária*. Florianópolis: CUT, 2000.

\_\_\_\_\_. *Histórico*. 2015a. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/conteudo/historico>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Escolas sindicais*. 2015b. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/conteudo/escolas-sindicais>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

CENTRO DE APOIO AO PEQUENO AGRICULTOR - CAPA. *Histórico e missão*. 2015. Disponível em: <<http://camp.org.br/sobre-o-camp/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CENTRO DE APOIO AO PEQUENO AGRICULTOR - CAPA. Assessoria técnica à produção agroecológica. *Revista do CAPA/PR*, 2002. Edição comemorativa.

CENTRO DE EDUCAÇÃO E ASSESSORAMENTO POPULAR - CEAP. *Institucional*. 2015. Disponível em: <<http://ceap-rs.org.br/institucional/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR - CEPO. *Missão*. 2015. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/associada.php>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS POPULARES - CETAP. *Histórico*. 2015. Disponível em: <<http://cetap.org.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CENTRO VIANEI DE EDUCAÇÃO POPULAR - CENTRO VIANEI. *Quem somos*. 2015. Disponível em: [http://vianei.org.br/index.php?option=com\\_content&view](http://vianei.org.br/index.php?option=com_content&view)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CLEMENS, E. S. Repertórios organizacionais e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 3, p. 161-218, jan./jul. 2010.

COELHO-DE-SOUZA, G. *et al.* Segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural: a contribuição do Plageder. In: COELHO-DE-SOUZA, G. (Org.). *Transformações no espaço rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

COMITÊ DE ENTIDADES PÚBLICAS NO COMBATE À FOME E PELA VIDA - COEP. *Cidadania em rede*. Rio de Janeiro: COEP, 2008.

CONFERÊNCIA EPISCOPAL LATINO-AMERICANA - CELAM. *Conclusões de Medellín*. São Paulo: Paulinas, 1968.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Livro de Atas, 2003 a 2013*. Constantina.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Relatório Final. Brasília: CONSEA, 1994.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003/2004*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2003>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional*. Relatório final 2007. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *Apresentação*. 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. *V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar*. Caderno de orientação. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. *V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Carta Política*. 2015. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/5cnsan.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Brasil propõe e ONU adota a “Década de Ação pela Nutrição”*. 2016. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2016/brasil-propoe-e-onu-adota>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

CONSTANTINA. Câmara Municipal de Vereadores. *Lei Municipal nº 1.969, de 07 de novembro de 2003*. Cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www.constantina.rs.leg.br/leis/legislacaomunicipal>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG. O trabalhador rural. Boletim periódico, n. especial, ano 11, 1979.

\_\_\_\_\_. *Trajetória política da Contag: as primeiras lutas*. 2015a. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/enfoc/web/arquivos/documento/43/Trajertia-politica>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Contag se desfilia da CUT*. 2009. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/contag-se-desfilia>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Grito da Terra Brasil*. 2015c. Disponível em: <<http://contag.org.br/indexdet.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

CONTI, I. L.; PIES, M.; CECONELLO, R. (Org.). *Agricultura Familiar: caminhos e transições*. Passo Fundo: IFIBE, 2006, p. 130-154. (Coleção Práxis, 5).

CONTI, I. L.; PERALTA, J. A. G. Agricultura familiar e agronegócio: dilemas e perspectivas. In: CONTI, I. L.; MAGRI, C. A. (Org.). *O Agricultura familiar: alternativas em construção*. Passo Fundo: IFIBE, 2008, p. 23-48. (Coleção Práxis, 8).

CONTI, I. L. *Segurança alimentar e nutricional: noções básicas*. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

CONTI, I. L., BAZOTTI, A., RADOMSKI, G. W. Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre a relação produção-consumo nos municípios de Toledo (PR) e Contagem (MG). *Extensão Rural*, Santa Maria, v. 22, n. 1, jan./mar. p. 56-86, 2015.

CONTI, D.; CONTI, I. L. Agricultura familiar em Horizontina: olhando em frente. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Horizontina: caminhos cruzados na agricultura e migração*. Ijuí: Unijuí, 2014, p. 133-147.

COOPERATIVA DE HABITAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES - COOPERHAF. *Orientações para a construção habitacional: Caderno 01*. 3. ed. Chapecó, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Organização, cooperativismo e associativismo na agricultura familiar: Caderno 02*. 3. ed. Chapecó, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Construindo um ambiente saudável e sustentável* : Caderno 03. 3 ed. Chapecó, 2008c.

\_\_\_\_\_. *Cooperativa conquista o mais importante prêmio mundial na área de habitação social*. 2014. Disponível em: <http://www.fetecpr.org.br/cooperativa-conquista-o-mais-importante-premio-mundial-na-area-de-habitacao-social/>. Acesso em: 29 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Institucional*. 2015. Disponível em: <http://www.cooperhaf.org.br/institucio>>. Acesso em: 29 out. 2015.

COSTA, S. Redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil - uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, p. 38-52, 1994.

COSTA, L. F. C. *Sindicalismo rural brasileiro em construção*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. *O nascimento da CPT*. 2015. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/quem-somos/-historico>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Romarias da terra e das águas*. 2015. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/content/category/60-romarias>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA DO RIO GRANDE DO SUL - CPT/RS. *Hino da Romaria da Terra*. 2015. Disponível em: <http://cptdors.blogspot.com.br/p/romaria-da-terra.html>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006. p. 145-167.

DAL SOGLIO, F.; KUBO, R. R. A crise ambiental planetária, a agricultura e o desenvolvimento. In: DAL SOGLIO, F.; KUBO, R. R. (Org.). *Agricultura e sustentabilidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 13-32.

DAMASCENO, M. E. F. *Questão social e políticas públicas*. São Luís, 2006. Disponível em: <http://www.gaepf.ufma.br>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

DELGADO, G. C. *Uma metodologia para determinação de preços mínimos*. Brasília: CFP, 1978. (Coleção análise e pesquisa, 3)

\_\_\_\_\_. 2012. *Relatório de Avaliação I: Mudanças Normativas do PAA - 2005-2012*. Brasília, 2012. Não publicado.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Avaliação III*. Brasília, 2013. Não publicado.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1.145).

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS - DESER. *Missão estratégica*. 2015. Disponível em: <<http://www.deser.org.br>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

DILLENBURG, E. T. *O enquadramento sindical rural e as transformações no mundo do trabalho*. 2008. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdades Rio-Grandenses, Porto Alegre, 2008.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e a participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

ECO, H. *Como se faz uma tese*. 10 ed. São Paulo: Perspectiva, 1993.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. *Criação da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2015. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/deputados/dirceu-dresch/pronunciamento](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/deputados/dirceu-dresch/pronunciamento)>. Acesso em: 25 dez. 2015.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. *Assembleia institui 11 novas frentes parlamentares no primeiro semestre de 2015*. Disponível em: <<http://al-rs.jusbrasil.com.br/noticias/211284044/assembleia-institui-11-novas-frentes-parla>>. Acesso em: 25 dez. 2015.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Casa Civil. *Lei nº 11.914, de 20 de maio de 2003*. Cria o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul - CONSEA/RS. Disponível em: <<http://consea.com.br/rs/wp-content/2012/08/LEI-n.11.914-de-20-de-maio-de-2003-CRIA-O-CONSEA-RS.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

FAVARETO; A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 121-146.

FAVARETO, A. S. *Agricultores, Trabalhadores. Estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT*. 2001. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Mestrado em Sociologia, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

\_\_\_\_\_. *Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62. out. p. 27-45, 2006.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Fapesp/Iglu, 2007.

FERNANDES, P. F. *Identificação da demanda para a inserção de produtos da agricultura familiar no Programa de Alimentação Escolar do Rio Grande do Sul*. 2013. Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ - FETAEP. *História*. 2015. Disponível em: <[http://www.fetaep.org.br/?pg=con\\_menu&id\\_menu=3](http://www.fetaep.org.br/?pg=con_menu&id_menu=3)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *MSTTR contra a criação de entidades paralelas*. 2015. Disponível em: <[http://www.fetaep.org.br/?pg=ler\\_noticia&id=428](http://www.fetaep.org.br/?pg=ler_noticia&id=428)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - FETAESC. *Histórico da Fetaesc*. 2015. Disponível em: <<http://www.fetaesc.org.br/index.php/historico>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - FETAG. *Sindicalismo: caminhada histórica*. 2015. Disponível em: <<http://www.fetags.org.br/site>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL - FETRAF-SUL. *Resoluções do Congresso de Fundação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF-SUL/CUT*, Chapecó, 28 e 29 de março de 2001a.

\_\_\_\_\_. *Caravana da Agricultura Familiar: agricultura familiar e a construção de um novo projeto de desenvolvimento sustentável e solidário para o Brasil*, Chapecó, 25 de julho a 03 de agosto de 2001b. (Mimeo)

\_\_\_\_\_. *Agricultura familiar, desenvolvimento e o novo sindicalismo: da vida que vem da terra, a semente de um novo Brasil ... semente do novo sindicalismo*. Chapecó: FETRAF-SUL, 2002. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. *Mutirão da agricultura familiar*. Chapecó: FETRAF-SUL; DESER, 2003. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. *Resoluções do 1º Congresso da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF-SUL/CUT*, Chapecó, 03 a 05 de março de 2004.

\_\_\_\_\_. *A ousadia na luta e na organização: construindo um novo desenvolvimento*. *Tese do 2º Congresso da FETRAF-SUL/CUT*, Francisco Beltrão, 28 a 30 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. *Agricultura familiar: alimento e vida para o Brasil*. *Resoluções do 3º Congresso da FETRAF-SUL/CUT*, Erechim, 24 a 26 de março de 2010. Chapecó: FETRAF-SUL, 2010.

\_\_\_\_\_. *499 agroindústrias familiares são incluídas no Programa Sabor Gaúcho*. Disponível em: <<http://www.fetrafsul.org.br/index.php>>. Acesso em: 28 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Sistema Fetraf*. 2013. Disponível em: <<http://www.fetrafsul.org.br/>>. Acesso em: 20 out. 2013.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR - FETRAF-BRASIL. *Congresso de Fundação da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar*, Luziânia, 22 a 25 de novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. *Resoluções do 3º Congresso da Fetraf-Brasil/CUT*. Brasília - DF, 12 de abril de 2013. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. *Quem somos*. 2015. Disponível em: <<http://www.fetraf.org.br/conteudo>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DO RIO GRANDE DO SUL - FETRAF-RS. *I Encontro da Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul*, Sananduva, 15 de agosto de 2014. (Mimeo).

FERREIRA, M. M. (Coord.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FLIGSTEIN, N. Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*. University of California, Berkeley, v. 40, p. 397-4005, 1997. Disponível em: <<http://abs.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/4/397>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, University of California, Berkeley, 19:2, p. 105-125, jul. 2001.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, University of California, Berkeley, v. 29, n.1, p. 1-25, 2011.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FRANCISCO, P. *Evangelii Gaudium*. Sobre o anúncio do Evangelho no mundo atual. 2013. Disponível em: <http://www.agencia.ecclesia.pt/dlds/bo/EVANGELIIGAUDIUM>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Discurso do Papa Francisco aos Movimentos Populares*. Santa Cruz de la Sierra, Bolívia. 2015. Disponível em: [http://pt.radiovaticana.va/news/2015/07/10/discurso\\_do\\_papa\\_aos\\_movimentos\\_pop](http://pt.radiovaticana.va/news/2015/07/10/discurso_do_papa_aos_movimentos_pop)>. Acesso em: 12 jul. 2015.

FRENTE AGRÁRIA GAÚCHA - FAG. *Queremos ser gente: um movimento de agricultores cristãos*. Porto Alegre: FAG, 1977.

FRENTE AGRÁRIA PARANAENSE - FAP. *História da Frente Agrária Paranaense*. 1961. Disponível em: <<http://maringahistorica.blogspot.com.br/2011/04/frente-agraria-paranaense>>. Acesso em 20 jun. 2015.

FUKS, M. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2001.



FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA - FEE. *Indicadores econômicos FEE*. 2016. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-/municipios/Constantina>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 10. ed. São Paulo: Nacional, 1970.

GAZOLLA, M. *Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares*. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. O papel da agricultura familiar para a segurança alimentar: uma análise a partir do Programa Fome Zero no município de Constantina - RS. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Ribeirão Preto, 2005. *Anais...*, Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

GIDDENS, A. *The constitution of society*. Oakland: University of California, 1984.

GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKEL, G. (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 244-270.

GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: New social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, M.; McADAM, D.; TILLY, C. *From contention to democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998

GOHN, M. G. A ação da cidadania contra a miséria e pela vida: ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: Gaiger L. I. (Org.). *Formas de combate e resistência à pobreza*. São Leopoldo: Cedop, 1996, p. 17-41.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2007.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, p. 85-98, mai./ago. 2011.

\_\_\_\_\_. *Movimentos sociais e educação*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, J. Distribuição de renda, preço dos alimentos e padrão de desenvolvimento agrícola. In: GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp/IE, 1996.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 6, n. 2, p. 97-129, 2010.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 19-50.

GUARESCHI, A. *A operacionalização da política de segurança alimentar: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos em Tenente Portela – RS*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

HARNECKER, M. *Inventando para no errar: América Latina y el socialismo del siglo XXI*. Mataró (Espanha): Intervención Cultural, 2010.

HIRAI, W. G.; SACCO DOS ANJOS, F. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353, jul./dez. 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. *Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001. Disponível em: <[http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc\\_sintese.pdf](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Estudo nacional de despesa familiar: consumo alimentar despesas das famílias*. Rio de Janeiro, 1978. Disponível em: <<http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/endef>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *População do município de Constantina*. 2015. Disponível em: <<http://loja.ibge.gov.br/atlas-do-censo-demografico-2010.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Censo agropecuário 2006*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/preside](http://www.ibge.gov.br/home/preside)>. Acesso em: 12 jul. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. PELIANO, A. M. (Coord.). Documento de política, n.14, IPEA, Brasília, mar. 1993.

\_\_\_\_\_. *Segurança alimentar e nutricional no Brasil. Cadernos Comunidade Solidária*. Brasília: IPEA, 1996.

\_\_\_\_\_. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília: IPEA, 2012. (Comunicados do IPEA, n. 155). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comuni](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comuni)>. Acesso em: 16 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Texto para discussão. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH – IPC-IG. United Nations Development Programme. *Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE*. Brasília: IPC, 2013.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE - IFPRI. *Global Food Policy Report*. 2016. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/publication/2016-global-food-policy-report>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

KUHN, D. D. *O microcrédito como instrumento de desenvolvimento rural no município de Constantina - RS: a abordagem seniana de desenvolvimento*. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

LANG, T; BARLING, D; CARAHER, M. *Food policy: integrating health, environment and society*. UK: Oxford University Press, 2009.

LAVINAS, L. Universalizando direitos. *Observatório da Cidadania*, 2004. Disponível em: <[http://ww2.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio\\_universalizando.pdf](http://ww2.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2014.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.

LINERA, A. G. *A potência plebeia: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

LONG, N. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. Cidade do México: CIESAS, 2007.

LONG, N.; PLOEG J. D. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. (Ed.). *Rethinking social development: theory, research and practice*. England: Longman, 1994. p. 62-90.

\_\_\_\_\_. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S; GAZOLLA, M. (Org.). *Os atores do desenvolvimento rural*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2011.

LULA DA SILVA, L. I; GRAZIANO DA SILVA, J. *Política nacional de segurança alimentar*. São Paulo, Governo Paralelo, 1991.

MADURO, A. M. R. *A prática sindical da FETAG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul)*. 1990. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1990.

MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional: conceitos fundamentais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Construção do SISAN, mobilização e participação social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 2, 2010, p. 27-37.

\_\_\_\_\_. O CONSEA na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira* (Org.). Brasília: MDA, 2010. p. 265-288.

\_\_\_\_\_. Compras governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. *Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 1-3, jun. 2009.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema segurança alimentar no Brasil. *Revista Cadernos em Debate*, NEPA, UNICAMP, p. 66-88, 1996.

MARSDEN, T. K.; SONNINO, R. Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, v. 6, p. 181-189, 2006.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Revan/Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, out. 1999.

MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.

\_\_\_\_\_. O significado da criação da Comissão Pastoral da Terra na história social e contemporânea do Brasil. In: Comissão Pastoral da Terra. *A luta pela terra: a Comissão Pastoral da Terra 20 anos depois*. São Paulo: Paulus, 1997, p. 70 -78.

MATTEI, L. Análise da produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) entre 1996 e 2006. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 56-97, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no estado de Santa Catarina. *Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-31, 2007.

MAXWELL, S.; SLATER, R. Food policy old and new. *Development Policy Review*, n. 21 (5-6), p. 531-553, 2003.

McADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (Ed.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999.

McGEE, R. Unpacking policy: Actors, knowledge and spaces. In: BROCK, K.; McGEE, R.; GAVENTA, J. *Unpacking policy: Knowledge, actors, and spaces in poverty reduction in Uganda and Nigeria*. Kampala: Fountain Publishers, 2004.

MEDEIROS, L. S. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

\_\_\_\_\_. Sindicalismo no campo. *Cadernos do CEDI*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 5-10, jan. 1990.

\_\_\_\_\_. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 2, p. 65-72, 2007.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (Org.). *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Bueno Aires: Ciccus, 2010.

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Org.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010, p. 247-264.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola Brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P. ; LEITE, S. P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Cirad/Mauad X, 2011, p. 221-251.

MIGUEL, L. A.. *Dinâmica e diferenciação de sistemas agrários*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MINAYO, C. S. *Raízes da fome*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 9-30.

\_\_\_\_\_. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12 ed. São Paulo: HUCITEC, 2010.

MORGAN, K; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Earthscan, 2008.

MORUZZI MARQUES, P. E. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v.17, n. 2, p 78-87, 2010.

\_\_\_\_\_. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 51-119.

\_\_\_\_\_. *Segurança alimentar: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica*. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

MOYANO, E. La agricultura entre el nueve y el viejo corporatismo. In: GINER, S.; YRUELA, M. P. (Org.). *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1989.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 12, n. 1, p. 106-138, abr. 2012.

MÜLLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MUNARIM, A. Educação de jovens e adultos agricultores, um problema de política pública e cidadania. Estudo do Projeto Terra Solidária da CUT Sul Brasileira. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 129-147, jan/jun. 2001.

TOLEDO. Secretaria da Administração. *Lei "R" nº 133, de 21 de outubro de 2014*. Institui o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos Direto do Agricultor Familiar em Toledo. Disponível em: <[http://www.toledo.pr.gov.br/6617\\_texto\\_integral](http://www.toledo.pr.gov.br/6617_texto_integral)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo Gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 186-202, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. *De corpo e alma: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo*. 1987. São Paulo, Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

NOTÍCIA. *Agricultura familiar traz Lula ao Estado*. 2015. Disponível em: <<http://www1.an.com.br/2003/jul/24/0pot.htm>>. Acesso em: 13 set. 2015.

NOVAES, R. R. Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. In: BOITO JUNIOR, Armando *et al.* *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 171-196.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA - FAO. *Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação*. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *The State of Food Insecurity in the World 2015*. Disponível em: <<http://www.fao.org/hunger/en/>>. Acesso em: 14 out. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - FAO/INCRA. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. *Comentário Geral nº 12*. Disponível em: <[pfdc.pgr.mpf.gov.br/Comentario](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/Comentario)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.* - Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU -1966. Disponível em: < [www.2.mre.gov.br/dai/m\\_591\\_1992.htm](http://www.2.mre.gov.br/dai/m_591_1992.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2013.

ORTEGA, A. M.; NUNES, E. M. Agricultura familiar: por um projeto alternativo de desenvolvimento local. *Anais do V Congresso da Universidade Federal de Ouro Preto*, Ouro Preto, 28 a 30 de agosto de 2001, Minas Gerais.

PAIVA, V. (Org.). *Igreja e questão agrária*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

PELIANO, A. M. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010, p. 27-41.

PEREZ, J. C. *A construção social de mecanismos alternativos de mercado no âmbito da Rede Ecológica de Agroecologia*. 2012. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

PESSANHA, L. D. R. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. *Textos para discussão*. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, n. 5, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. *Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: Implicações e conexões para o caso brasileiro*. 1998. Tese (Doutorado em Antropologia Social)- Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 1998.

PICOLOTTO, E. “*Sem medo de ser feliz na agricultura familiar:*” o caso do movimento de agricultores em Constantina-RS. 2006. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

\_\_\_\_\_. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. *Mundo Agrário*, v. 9, n. 18, 2009.

\_\_\_\_\_. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 16, n. 35, p. 204-236, jan/abr. 2014.

PINHEIRO, A. R. O. *Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção do consenso político*. 2009. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PIRIN, L., TSUKAMOTO, R. Y. *Sindicalismo rural - um novo momento: o caso do STR de Francisco Beltrão - PR*. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/lizandrapirin.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

PLOEG, J. D. *Camponeses e impérios alimentares: Lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

\_\_\_\_\_. *Campesino impulsando el crecimiento y la soberanía agroalimentaria*. *The Journal of Peasant Studies*, 20 jan. 2014. The Hague, Netherlands: International Institute of Social Studies (ISS), Routledge Taylor & France, 2014.

POCHMANN, M. Desafios atuais do sindicalismo brasileiro. En: TOLEDO, E. G. (Org.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

PORTO, S. I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*. 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) - Programa Oficial de Pós-graduação - Agroecologia, Universidad Internacional de Andalucía, Baeza - Jaén, Espanha, 2014.

POULAIN, J. P. *Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar*. Florianópolis: EDUFSC, 2004.

PRADO, S. D. *et al.* A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 7-18, 2010.

RAMOS, C. *A construção do sindicalismo rural brasileiro*. 2015. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/6snepc/GT1/GT1-CAROLINA.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2015.

RAUPP, A. K. *Sindicalismo rural no âmbito do sistema agroindustrial leiteiro do Rio Grande Do Sul – 1995-2010*. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

RICCI, R. *Qual é o problema da estrutura sindical no campo?* São Paulo: [S.n.], 1992. (Mimeo)

\_\_\_\_\_. *Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1999.

\_\_\_\_\_. *Escolas sindicais da CUT: uma obra inacabada*. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 88, set. 2008.

RIGON, S. A. *A construção de políticas públicas promotoras de saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências: Concentração em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROCHA, A. G. P. *Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia*. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento



Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

RODRIGUES, J. A. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.

RODRIGUES, A. S. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar: um novo sindicalismo em construção. *2º Encontro da Rede de Estudos Rurais*, 11 a 14 de setembro de 2007, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo - 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SACHS, J. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos anos*. São Paulo: Companhia da Letras, 2005.

SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria de Política Pública. In: SARAVIA, H.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-40. (Coletânea).

SARDAN, J. P. O. *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*. Karthala, 1995.

SECRETARIA ESPECIAL DA HABITAÇÃO - SEHAB. *A cidadania em construção*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2001.

SCHALLENBERGER, E. *Associativismo e desenvolvimento comunitário: imigração e produção social do espaço colonial no Sul do Brasil*. [S.n.], 2009.

SHANUEL, J. *Fundação Rureco e o sistema Cresol*. 2015. Disponível em: <<http://www.cresol.com.br/site/upload/downloads/63.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SHAVELZON, S. A reconstrução de outro caminho diante do fim de uma forma de fazer política. *Instituto Humanitas – Unisinos*. São Leopoldo, 27/04/2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/a-reconstrucao-de-outro-caminho-diante-do-fim>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_. *Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória?* 2013. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~npms/programas>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

SCHMITT, C. J. A CUT dos colonos: história da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande Do Sul. In: NAVARRO, Z. (Org.). *Política, protesto e cidadania no campo*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

\_\_\_\_\_. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano 14, n. 2, p. 78-88, 2005.

SCHMITT, C. J.; ROMANO, J. O. *Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas na Bahia e no Rio Grande do Sul*. Relatório de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: CONTI, I. L.; PIES, M.; CECCONELLO, R. (Org.). *Agricultura familiar: caminhos e transições*. Passo Fundo: IFIBE, 2006, p. 7-13.

\_\_\_\_\_. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 21-50.

SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Revista di Economia Agrária*, ano 45, n. 2, p. 225-259, 2010.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

SEN, A. *Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações*. Tradução de Freitas e Silva. Lisboa: Terramar, 1999.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 9-20.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v. 13, p. 86-124, 2011.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infraestrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. p. 147-174.

SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., Águas de Lindóia, 2012. *Anais...* São Paulo, 2012.

SILVA, M. R.; REICH, L. *A Fetraf-Sul/CUT e o novo sindicalismo*. Chapecó: FETRAF, 2002.

SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, abr. 1995.

SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CONSTANTINA. *Atas nº 01, fl 01, de 30/07/1967 a nº 152, fl 026, de 10/09/1986*. Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Constantina.

SISTEMA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA - CRESOL BASER. *Nossa história*. 2015. Disponível em: <<http://www.cresol.com.br.php>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

SISTEMA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA - CRESOL CENTRAL. *Histórico*. 2015. Disponível em: <<http://www.cresolcentral.com.br/a-cresol-central>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SISTEMA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA - CRESOL CENTRAL SICOPER. 2015. Disponível em: <<http://www.confesol.com.br.php>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SOUZA, H. *Uma campanha que quer mudar o rumo da história do Brasil*. Caminhos para mudar o Brasil. Rio de Janeiro: Oficina Social, 1998.

STEINKE, A. L. *O sindicalismo no Brasil*. 2007. Disponível em: <<http://www.sintrafesc.org.>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

STEIN, L. M. *Trabalhismo, Círculos Operários e Política: a construção do sindicato de trabalhadores agrícolas no Brasil (1954-1964)*. São Paulo: Anna Blume / FAPESP, 2008.

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2006.

\_\_\_\_\_. A implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010, p. 54-73.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009. (Coleção Sociologia).

THIES, V. F. *Agricultura Familiar e Mercados Institucionais: O Caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Coopersol e na Coopovec- RS*. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

TILLY, C. *Getting it together in Burgundy, 1675-1975*. CRSO Working Paper U128, Center for Research on Social Organization, University of Michigan, may, 1976.

\_\_\_\_\_. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: TRAUGOTT, Mark (org.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham, NC: Duke University Press, 1995, p. 15-42.

\_\_\_\_\_. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TILLY, C.; TARROW, S. *Contentious politics*. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

THOMAZ JÚNIOR, A. O Sindicalismo Rural no Brasil, no Rastro dos Antecedentes. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, n.15, 15 jan. 1998.

TOURAINÉ, A. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, p. 933-945, 2010.

\_\_\_\_\_. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o Programa de Alimentação Escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, n. 1, p. 66-105, abr. 2012.

UCZAI, P. F. (Org.). *Dom José Gomes: mestre e aprendiz do povo*. Chapecó: ARGOS, 2002.

ULHÔA CINTRA, A. P.; BAZOTTI, A. O Rural na Metrópole: a importância da agricultura familiar na região metropolitana de Curitiba. In: COSTA, M. A.; PANTOJA, I.; MARGUTI, B. O. (Org.). *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, v. 3, 2014, p. 105-130.

UNICAFES. União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária. *História da Unicafes*. 2016. Disponível em: <<http://unicafes.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

VALENTE, F. L. S. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil*. 2013. Disponível em: <[www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos](http://www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos)>. Acesso em: 12 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. *A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002*. Disponível em: <[www.google.com.br/?](http://www.google.com.br/?)>. Acesso em: 13 jan. 2014.

VASCONCELOS, F. A. G. BATISTA FILHO, M. História do campo da alimentação e nutrição em saúde coletiva no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-90, 2011.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.

VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WANDERLEY, M. N. B. *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1996.

WILKINSON, J. *A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América Latina*. 2013. Disponível em: <<http://www.sescsp.org.br/sesc/images/conferencias>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

ZANETTI, L. *O “novo” no sindicalismo brasileiro: características, impasses e desafios*. 1993. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Rio de Janeiro, 1993.

ZIEGLER, J. *Destruction massive. Géopolitique de la faim*. Paris: Ed. Seuil, 2011.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM  
DIRIGENTES DA FETRAF-SUL (NÍVEL NACIONAL E REGIONAL)**

**Sobre a trajetória pessoal e da Fetraf-Sul na SAN**

- 1) Qual é sua idade, grau de escolaridade, cargos/funções que exerceu ou exerce e quando iniciou seu envolvimento com o sindicato e a Fetraf-Sul?
- 2) O que você entende e como começou a se envolver com a SAN?
- 3) Quando e como o tema da SAN começou a fazer parte da agenda da Fetraf-Sul (houve algum marco forte)? Quais eram e quais são os temas centrais nessa agenda?
- 4) Quais programas e políticas públicas de SAN vocês acessam?

**Sobre as estratégias e mecanismos de construção da agenda e de acesso às políticas de SAN (relação com os conselhos e o poder público)**

- 1) O que vocês entendem por política de SAN e como a SAN se tornou um tema de interesse da Fetraf-Sul?
- 2) Quais são os espaços ou fóruns de discussão e formulação de propostas dessa política no interior da Fetraf-Sul?
- 3) Como e através de que meios tomaram conhecimento desses programas? E que caminhos ou estratégias usaram para acessá-los?
- 4) Quem foram e/ou são os principais mediadores na Fetraf-Sul e no governo e seu papel? Quais as principais estratégias e expedientes (contatos pessoais; telefonemas; reuniões; articulações paralelas e formais; amizade; companheirismo militante) usados?
- 5) Como a Fetraf-Sul ocupa os espaços no Consea, Condraf e outros para introduzir suas demandas nas agendas desses conselhos? Os conselhos são receptivos para incorporá-las? Cite algumas que foram assumidas pelos conselhos?
- 6) Qual é a importância de conselhos como o Consea e das articulações nacionais nesse processo de formulação, proposição, cobrança, mediação e controle social das políticas de SAN do interesse da Fetraf-Sul?
- 7) A Fetraf-Sul utilizou-se de outros espaços e expedientes para fazer avançar suas pautas ligadas à SAN? Fale sobre.
- 8) Como é a receptividade dessas demandas de SAN por parte do governo? Vocês tiveram reuniões/audiências específicas com o governo para tratar de questões da SAN, ou é tratada junto com os demais pontos da pauta?  
Como você avalia a relação da Fetraf-Sul com o governo nesta questão da SAN?

- 9) Qual é o potencial das atuais políticas e programas de SAN para o desenvolvimento rural e como a Fetraf-Sul aproveita essas oportunidades?

#### **Sobre as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa**

- 10) Qual é o volume, o peso e o tempo que as questões de SAN ocupam em relação aos outros temas que constituem as pautas de reivindicação e negociação?
- 11) A inserção das questões de SAN na agenda da Fetraf-Sul resulta de uma demanda de suas bases sindicais ou de oportunidades oferecidas pelo governo, ou de ambas? Como a Fetraf-Sul aproveita essas oportunidades?
- 12) Pode-se afirmar que houve mudanças na agenda política e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul com a sua inserção mais intensa nas questões de SAN? Se houve, quais foram as principais na agenda política? E na estrutura organizativa?
- 13) Os objetivos da Fetraf-Sul sofreram alguma alteração? Fale mais.
- 14) E as estratégias foram modificadas, ampliadas, enfocadas? Fale mais.
- 15) Houve alguma mudança ou reorientação da matriz produtiva da Fetraf-Sul? (Diversificação da produção alimentar; produção agroecológica)?
- 16) Quais as principais vantagens desses programas para vocês? E quais as desvantagens?

#### **Sobre as dinâmicas de profissionalização e gestão**

- 17) Como era e como está a profissionalização dos serviços da Fetraf-Sul a partir de seu envolvimento na execução de programas de SAN?
- 18) Como é a elaboração de planejamentos, relatórios, projetos, prestação de contas? Como lidam com as exigências legais?
- 19) Há pessoas especificamente dedicadas a isso? Com que perfil? Aumentou o número de contratados nas estruturas? Existe capacitação específica para a gestão de projetos e programas nesta área?
- 20) Foi criada ou adaptada alguma estrutura (setor, departamento, coordenação) no interior da organização para cuidar desta área de projetos e programas públicos como os de SAN?
- 21) O fato da Fetraf-Sul executar políticas públicas de SAN faz com que ela intensifique sua relação, dialogue e negocie com o governo. Isso implica em abrir mão de alguns princípios, moderar ou mudar o discurso e a prática sindical? Como? Por que?
- 22) Cite algumas vantagens e desvantagens da Fetraf-Sul ter entrado na formulação e execução de políticas públicas no campo da SAN.

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES  
PÚBLICOS E MEDIADORES SOCIAIS (NÍVEL NACIONAL E REGIONAL)**

**Sobre a trajetória pessoal e da Fetraf-Sul na SAN.**

- 1) Qual é sua ocupação atual e quais cargos/funções exerceu anteriormente?
- 2) Fale brevemente de sua trajetória de envolvimento no campo da SAN?

**Sobre as estratégias e mecanismos de construção da agenda e de acesso às políticas de SAN (relação com os conselhos e o poder público)**

- 3) A partir do seu espaço de atuação, você avalia que a SAN faz parte da agenda estratégica dos movimentos e organizações sociais do campo e mais especificamente da Fetraf-Sul? Fale sobre.
- 4) Houve algum marco que deflagrou ou motivou este interesse pela SAN?
- 5) Como as organizações sociais e a Fetraf-Sul tem aproveitado as oportunidades que se abrem com as políticas públicas de SAN?
- 6) Como você vê o papel dos mediadores no acesso às políticas e programas de SAN por parte da Fetraf-Sul e do governo? Quais as principais estratégias e expedientes (contatos pessoais; telefonemas; reuniões; articulações paralelas e formais; amizade; companheirismo militante) usados?
- 7) Como a Fetraf-Sul ocupa os espaços como o Consea para introduzir suas demandas nas agendas desses conselhos? Os conselhos são receptivos para incorporá-las e ressoá-las? Você lembra de algum momento expressivo de debate que gerou tal incorporação?
- 8) Qual é a importância do Consea no processo de captação de demandas, formulação, proposição, cobrança, mediação e controle social das políticas de SAN que interessam à Fetraf-Sul e às demais organizações do campo?
- 9) Como é a receptividade dessas demandas de SAN por parte do governo? Elas têm sido tratadas de modo específico ou articuladas com outras políticas e com a questão fundiária e de território?
- 10) Qual é o potencial das atuais políticas e programas de SAN para o desenvolvimento rural?



**Sobre as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa**

- 11) A inserção das questões de SAN na agenda da Fetraf-Sul resulta de uma demanda de suas bases sociais (induzida pela Fetraf) ou de oportunidades criadas pelo governo? Ou de ambos os processos?
- 12) Observado desde fora, pode-se afirmar que houve mudanças na agenda política (objetivos e estratégias) e na estrutura organizativa da Fetraf-Sul em virtude de sua participação nas questões de SAN? Se houve, cite alguns exemplos.

**Sobre as dinâmicas de profissionalização e gestão**

- 13) O fato das organizações sociais e da Fetraf-Sul executarem políticas públicas de SAN faz com que elas intensifiquem sua relação, diálogo e negociação com o governo. Como você avalia isso?
- 14) Essa forma de relação com o Estado implica em abrir mão de alguns princípios, moderar ou mudar o discurso e a prática? Percebe-se isso nos discursos e nas práticas da Fetraf-Sul?
- 15) A execução de políticas públicas requer maior capacitação do pessoal e profissionalização da gestão e dos serviços por parte das organizações como a Fetraf-Sul. Como você avalia isso?
- 16) Como você vê a adequação entre as exigências legais, sanitárias e de qualidade, por um lado e, por outro, a capacidade de resposta por parte de organizações sociais como a Fetraf-Sul? Comente.
- 17) Cite duas vantagens e duas desvantagens para as organizações sociais da agricultura familiar que adentraram na formulação e execução de políticas públicas de SAN.
- 18) Fale da sua visão sobre a relação entre a Fetraf-Sul e o governo na política de SAN.

## **APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM AGRICULTORES E DIRIGENTES DO SINTRAF DE CONSTANTINA**

### **Sobre a trajetória pessoal e do STR na SAN**

- 1) Qual é sua idade, grau de escolaridade e que cargos/funções exerceu ou exerce?
- 2) Quando e como iniciou seu envolvimento com organizações e o sindicato?
- 3) O que você entende e como começou a se envolver com a SAN?
- 4) Quando e como o tema da SAN começou a fazer parte da agenda de vocês (houve algum marco forte)? Quais eram e quais são os temas centrais nessa agenda?
- 5) Quais programas e políticas públicas de SAN vocês acessam?

### **Sobre as estratégias e mecanismos de construção da agenda e de acesso às políticas de SAN (relação com os conselhos e o poder público)**

- 6) O que vocês entendem por política de SAN e como a SAN se tornou um tema de interesse de vocês?
- 7) Quais são os espaços ou fóruns de discussão e formulação de propostas dessa política no interior das organizações e do Sintraf?
- 8) Como e através de que meios tomaram conhecimento desses programas? E que caminhos ou estratégias usaram para acessá-los?
- 9) Quem foram e/ou são os principais mediadores no Sintraf e no governo e seu papel? Quais as principais estratégias e expedientes (contatos pessoais; telefonemas; reuniões; articulações paralelas e formais; amizade; companheirismo militante) usados?
- 10) Como o STR ocupa os espaços no Comsea e outros para introduzir suas demandas nas agendas desses conselhos? Eles são receptivos para incorporá-las? Cite algumas que foram assumidas pelos conselhos?
- 11) Qual é a importância de conselhos como o Comsea e das articulações municipais para a formulação, proposição, cobrança, mediação e controle social das políticas de SAN do interesse de vocês?
- 12) Vocês utilizaram-se de outros espaços e expedientes para fazer avançar as pautas ligadas à SAN? Fale sobre.
- 13) Como é a receptividade dessas demandas de SAN por parte do governo municipal? Tiveram reuniões/audiências específicas para tratar de questões da SAN, ou é tratada junto com os demais pontos da pauta?

- 14) Como você avalia a relação de vocês com o governo municipal nesta questão da SAN? E com o governo federal?
- 15) Qual é o potencial das atuais políticas e programas de SAN para o desenvolvimento rural?

### **Sobre as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa**

- 16) Qual é o volume, o peso e o tempo que as questões de SAN ocupam em relação aos outros temas que constituem as pautas de reivindicação e negociação de vocês?
- 17) A inserção das questões de SAN na agenda do Sintraf resulta de uma demanda das bases sindicais ou de oportunidades oferecidas pelo governo, ou de ambas?
- 18) Pode-se afirmar que houve mudanças na agenda política e na estrutura organizativa do STR com a sua inserção mais intensa nas questões de SAN? Se houve, quais foram as principais na agenda política? E na estrutura organizativa?
- 19) Os objetivos do Sintraf sofreram alguma alteração? Fale mais.
- 20) E as estratégias foram modificadas, ampliadas, enfocadas? Fale mais.
- 21) Houve alguma mudança ou reorientação da matriz produtiva? (Diversificação da produção alimentar; produção agroecológica)?
- 22) Quais as principais vantagens desses programas para vocês? E quais as desvantagens?

### **Sobre as dinâmicas de profissionalização e gestão**

- 23) Como era e como está a profissionalização dos serviços do Sintraf? Isso tem a ver com seu envolvimento na execução de programas de SAN?
- 24) Como é a elaboração de planejamentos, relatórios, projetos, prestação de contas? Como vocês lidam com as exigências legais?
- 25) Há pessoas especificamente dedicadas a isso? Com que perfil? Aumentou o número de contratados nas estruturas? Existe capacitação específica para a gestão de projetos e programas nesta área?
- 26) Foi criada ou adaptada alguma estrutura (setor, departamento, coordenação) no interior do Sintraf para cuidar desta área de projetos e programas públicos como os de SAN?
- 27) O fato de o Sintraf executar políticas públicas de SAN faz com que ela intensifique sua relação, dialogue e negocie com o governo. Isso implica em abrir mão de alguns princípios, moderar ou mudar o discurso e a prática sindical? Como? Por quê?
- 28) Cite algumas vantagens e desvantagens do Sintraf/Fetra-Sul ter entrado na formulação e execução de políticas públicas no campo da SAN.

**APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM  
GESTORES PÚBLICOS E MEDIADORES SOCIAIS (NÍVEL LOCAL)**

**Sobre a trajetória pessoal e do Sintraf/Fetra-Sul na SAN**

- 1) Qual é sua ocupação atual e que cargos/funções exerceu anteriormente?
- 2) Fale brevemente de sua trajetória de envolvimento no campo da SAN?

**Sobre as estratégias e mecanismos de construção da agenda e de acesso às políticas de SAN (relação com os conselhos e o poder público)**

- 3) A partir do seu espaço de atuação, você avalia que a SAN faz parte da agenda estratégica das organizações da agricultura familiar e do Sintraf?
- 4) Você entende que houve algum marco que deflagrou ou motivou este interesse deles pela SAN?
- 5) Como as organizações sociais tem aproveitado as oportunidades que se abrem com as políticas públicas de SAN no município?
- 6) Como você vê o papel dos mediadores no acesso às políticas e programas de SAN por parte do Sintraf e do governo municipal? Quais as principais estratégias e expedientes (contatos pessoais; telefonemas; reuniões; articulações paralelas e formais; amizade; companheirismo militante) usados?
- 7) Como a Fetra-Sul ocupa os espaços como o Comsea e outros conselhos para introduzir suas demandas nas agendas desses conselhos? Os conselhos são receptivos para incorporá-las e ressoá-las? Você lembra de algum momento expressivo de debate que gerou tal incorporação?
- 8) Qual é a importância do Comsea no processo de captação de demandas, formulação, proposição, cobrança, mediação e controle social das políticas de SAN que interessam ao Sintraf?
- 9) Como é a receptividade das demandas de SAN por parte do governo municipal? Elas têm sido tratadas de modo específico ou articuladas com outras políticas?
- 10) Qual é o potencial das atuais políticas e programas de SAN para o desenvolvimento rural?

**Sobre as mudanças na agenda política e na estrutura organizativa**

- 11) A inserção das questões de SAN na agenda do Sintraf resulta de uma demanda de suas bases sociais ou de oportunidades criadas pelo governo? Ou de ambos os processos?
- 12) Observado desde fora, pode-se afirmar que houve mudanças na agenda política (objetivos e estratégias) e na estrutura organizativa do Sintraf em virtude de sua participação nas questões de SAN? Se houve, cite alguns exemplos.

**Sobre as dinâmicas de profissionalização e gestão**

- 13) O fato das organizações sociais e do Sintraf/Fetraf-Sul executarem políticas públicas de SAN faz com que elas intensifiquem sua relação, diálogo e negociação com o governo. Como avalia essa relação em Constantina?  
Essa forma de relação com o Estado implica em abrir mão de alguns princípios, moderar ou mudar o discurso e a prática? Percebe-se isso nos discursos e nas práticas da Fetraf-Sul?
- 14) A execução de políticas públicas requer maior capacitação do pessoal e profissionalização da gestão e dos serviços por parte das organizações que integram a Fetraf-Sul. Como você avalia isso?
- 15) Como você vê a adequação entre as exigências legais, sanitárias e de qualidade, por um lado e, por outro, a capacidade de resposta por parte de organizações sociais como a Fetraf-Sul? Comente.
- 16) Cite duas vantagens e duas desvantagens para as organizações sociais da agricultura familiar que adentraram na formulação e execução de políticas públicas de SAN.
- 17) Fale da sua visão sobre a relação entre a Fetraf-Sul e o governo municipal na política de SAN.

### APÊNDICE E - Quadro síntese do método de pesquisa

Procedimentos de pesquisa Objetivos específicos	Abordagem	Sujeitos	Técnicas	Fontes	Tratamento dos dados
Caracterizar as <b>relações</b> da Fetrat-Sul com o Estado ao longo de sua <b>trajetória</b> , enfatizando o processo de implantação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.	Qualitativa	Dirigentes sindicais, agricultores, deputados, gestores públicos, membros de conselhos.	Pesquisa documental, linha do tempo e entrevistas.	Sites, publicações, boletins, exposições de motivos, entrevistas.	Análise de conteúdo
Identificar os principais <b>mecanismos</b> utilizados pelas organizações sociais da agricultura familiar para acessar os espaços de formulação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional.	Qualitativa	Dirigentes sindicais e gestores públicos.	Entrevistas, observação participante, pesquisa documental.	Publicações, atas, relatórios, entrevistas.	Análise de conteúdo
Analisar as <b>mudanças</b> ocorridas na agenda política (objetivos, estratégias, ideologias) das organizações envolvidas na formulação e execução das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.	Qualitativa	Dirigentes sindicais, lideranças das associações e cooperativas, deputados, gestores.	Pesquisa documental, entrevistas, observação participante.	Acervos documentais, órgãos públicos, eventos de formação e mobilização	Análise de conteúdo
Investigar as <b>dinâmicas de profissionalização e gestão</b> nas organizações sociais a partir de seu envolvimento mais direto na formulação e execução de políticas de segurança alimentar e nutricional.	Qualitativa	Dirigentes sindicais, técnicos, gestores públicos.	Entrevistas, observação participante e pesquisa documental.	Entrevista, acervos dos escritórios, relatórios, projetos, planos de trabalho.	Análise temática de conteúdo

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

## APÊNDICE F - LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

### (Profissão, cargo ou função profissional e município)

#### ENTREVISTADOS DO MUNICÍPIO DE CONSTANTINA

- 1) Adir Lazaretti: Agricultor familiar, vice-Presidente da Coopac, Ministro da eucaristia, ex Conselheiro do Comsea, ex-Coordenador do Comitê Gestor do PAA e Coordenador do Território da Cidadania do Médio Alto-Uruguai.
- 2) Altoir Ott: Técnico em Agropecuária e membro da Equipe Técnica da Emater.
- 3) Altemir Luís Berti: Teólogo, terapeuta, homeopata, fitoterapeuta e medicina chinesa e membro do Instituto Consciência Planetária.
- 4) Arci Marcolan: Agricultor familiar e Operador de Caldeira em laticínio.
- 5) Bráulio Zatti: Agricultor familiar, ex-Prefeito de Constantina, ex-Presidente do Sintraf, ex-Presidente da Ahcros, membro fundador da Cresol Constantina e da Cooperhaf, vice-Presidente da Cresol Constantina e Diretor Executivo da Cresol Central
- 6) Bruna Garbin Carpenedo: Nutricionista e Responsável Técnica do PNAE em Constantina e São José das Missões.
- 7) Claudinei Tomazelli: Presidente da Cresol Constantina, ex-Presidente da Ahcros, ex-Presidente do Sintraf e ex-Presidente do Comsea.
- 8) Cleusa Rabaioli Tomazelli: Agricultora familiar, Pedagoga, Vereadora do PT, liderança do Sintraf, Coordenadora do Comaf.
- 9) Décio Antônio Favareto: Técnico Tributário da Receita Federal e Presidente da Achros.
- 10) Dilva Durante Brum: Agricultora familiar, membro da chapa de oposição sindical em 1986 e da atual Direção do Sintraf, liderança do Comaf e Presidente do Conselho Municipal de Saúde.
- 11) Elenir Lasta: Agricultora familiar com agroindústria de queijo e liderança do Comaf.
- 12) Elisandra Ficanha: Pedagoga e Secretária Municipal de Educação.
- 13) Gelson Francisco Polaquini: Agricultor familiar, ex-Secretário Municipal da Agricultura, membro da Direção do Sintraf e Coordenador do Crédito Fundiário na Fetraf-RS.
- 14) Gerri Savaris: Filósofo, ex-líder estudantil, Professor e Vereador do PT.
- 15) Gilmar Luiz Ferrarezi: Administrador, ex-Presidente e ex-Tesoureiro do Sintraf, ex-Presidente da Ahcros, Assessor da Cresol Constantina, ex-Secretário Municipal da Fazenda, presidente da Associação dos Moradores dos Municípios de Constantina e Novo Xingu.

- 16) Ivor Vicentini: Administrador, fundador e Presidente da Coopac, membro da primeira oposição sindical e ex-Presidente do Sintraf, ex-vice-Prefeito, ex-Secretário de Saúde.
- 17) Janete Marta Squena: Advogada, Gerente e Assessora Jurídica da Coopac, Coordenadora da Liga Feminina de Combate ao Câncer.
- 18) João Manfio: Teólogo, Padre em Constantina, Novo Xingu e Engenho Velho, estimulador das pastorais que promoveram a formação de líderes na região e a primeira oposição sindical no município.
- 19) Leila de Fátima Pizzi Menegotto: Professora, Presidente do CAE e Conselheira do Conselho Tutelar.
- 20) Leomar José Behn: Advogado, Empresário e Prefeito Municipal.
- 21) Marli Lourdes Durante Marcolan: Agricultora familiar e membro da Liga Feminina de Combate ao Câncer.
- 22) Marino Tonin: Agricultor familiar, membro do Conselho Fiscal da Cresol Constantina e do Conselho Municipal Agropecuário.
- 23) Maurício Stochero: Técnico em Agropecuária, Zootecnista e membro da Equipe Técnica da Emater.
- 24) Olivar Lazaretti: Agricultor familiar, ex-Presidente da Ahcros, Presidente do Sintraf, Presidente da Cooperac, membro da Direção da Cooperhaf e Presidente do Conselho Agropecuário de Constantina.
- 25) Pedro Alba: Agricultor familiar e membro da primeira comissão que trabalhou na constituição da chapa de oposição sindical do STR de Constantina.
- 26) Rosaura Grizotti Berti: Terapeuta, homeopata, fitoterapeuta, medicina chinesa e membro do Instituto Consciência Planetária.
- 27) Ruben Bernardi: Engenheiro Agrônomo e Gerente Regional da Emater.
- 28) Sedenir Marcolan Lasta: Agricultor familiar, vice-Presidente da Cooperac com agroindústria de queijo e membro da Direção do Sintraf.
- 29) Sidimar Marcolan: Técnico Agrícola na Cresol, Secretário da Cooperac e associado de uma agroindústria de mandioca.
- 30) Sirlei Inês Lazaretti: Psicóloga, Coordenadora do Comaf e ex-Presidente do Comsea.
- 31) Renata Lamonatto Taglietti: Assistente Social na Secretaria Municipal de Assistência Social.



- 32) Valdecir Lazaretti: Agricultor, coordenador de produção na Cresol, ex-presidente do Sintraf, ex-presidente da Ahcros, ex-vereador do PT, ex-Secretário Municipal da Agricultura e de Obras.
- 33) Valdir Grison: Engenheiro Agrônomo e Assistente rural na Secretaria Municipal de Agricultura .
- 34) Vilson Carboni: Administrador e Secretário Municipal de Agricultura.

#### ENTREVISTADOS DA REGIÃO SUL

- 35) Alexandre Bergamin: Agricultor familiar, Coordenador Geral da Fetraf-SC, Secretário Geral da Fetraf-Sul, ex-Coordenador do Programa Terra Solidária e ex-Presidente do Sintraf de Chapecó e Região, Chapecó - SC.
- 36) Altemir Tortelli: Agricultor familiar, Deputado Estadual do PT, Coordenador da Frente Parlamentar de SAN/RS, ex-Coordenador Geral da Fetraf-Sul, ex-Secretário de Formação da CUT Nacional, ex-Conselheiro do Consea Nacional, Erechim/Porto Alegre - RS.
- 37) Cleonice Back: Agricultora familiar, Coordenadora da Fetraf-RS e ex-Coordenadora do Coletivo Estadual de Jovens da Fetraf no RS, Tiradentes do Sul - RS.
- 38) Daniel Kothe: Filósofo, Prefeito de Saudades, ex-Coordenador da Fetraf-SC, ex-Assessor Sindical da Fetraf-SC, Saudades - SC.
- 39) Dirceu Dresch: Agricultor familiar, Deputado Estadual do PT, Coordenador da Frente Parlamentar pela SAN/SC, ex-Coordenador da Fetrafesc e ex-Coordenador do DETR/CUT/SC, Saudades – SC.
- 40) Elton Scapini: Pedagogo, Professor, ex-Secretário de Estado da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, Porto Alegre - RS.
- 41) Luciana Rafahnin: Agricultora familiar, Deputada Estadual do PT, Coordenadora da Frente Parlamentar da SAN/PR, Francisco Beltrão/Curitiba - PR.
- 42) Liane Kothe: Historiadora, Agricultora familiar e Presidenta da Cooperhaf, Saudades - SC.
- 43) Rui Alberto Valença: Agricultor familiar, Coordenador Geral da Fetraf-Sul, ex-Coordenador do SUTRAF Alto Uruguai, Getúlio Vargas - RS.
- 44) Sandra Bergamin: Agricultora familiar, Diretora Presidente da Cooperfamiliar de Chapecó e Região e Diretora do Conselho Administrativo da Unicafe, Chapecó - SC.
- 45) Tomé Coletti: Agricultor familiar e Economista, ex-Tesoureiro e ex-Secretário Geral da Fetraf-Sul, ex-Assessor Parlamentar, ex-Coordenador do DETR/CUT/SC, Gestor na UFFS, Chapecó - SC.

- 46) Vilson Alba: Agricultor familiar, Secretário de Organização da CUT/RS e da Fetraf/RS, Fundador e ex-Presidente do Cetap, ex-Presidente do Sintraf Constantina, ex-Presidente da Ahcros, Sarandi - RS.

#### ENTREVISTADOS DE ÂMBITO NACIONAL

- 47) Albaneide Peixinho - Nutricionista, Coordenadora Geral do FNDE, Conselheira do CONSEA Nacional, ex-Presidente do Sindicato de Nutricionistas de Brasília, ex-Presidente da ASBRAN e Conselheira do Consea Nacional desde 2003, Brasília - DF.
- 48) Arnaldo Anacleto Campos: Economista, Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN/MDS, Secretário Executivo da Caisan e Conselheiro do Consea Nacional desde 2003, Brasília - DF.
- 49) Celso Ludwig: Agricultor familiar, Coordenador de Política Agrícola da Fetraf-Brasil, primeiro ex-Presidente da Cooperhaf e ex-Coordenador da Fetraf-Sul, Chapecó - SC.
- 50) Elisângela dos Santos Araújo: Agricultora familiar, Diretora de Agricultura Familiar da CUT Nacional e Secretária Geral e de Comunicação da Fetraf- Bahia, ex-Coordenadora Geral da Fetraf-Brasil (2005-2014), ex-Conselheira do Consea (2007-2014).
- 51) Marcos Rochinski: Agricultor familiar, Coordenador Geral da Fetraf-Brasil, Conselheiro do Consea Nacional pela Fetraf-Brasil, Conselheiro do Condraf, membro da Direção Nacional da CUT, ex-Coordenador da Fetraf-Sul, ex-Coordenador do DETR/CUT/PR e ex-Coordenador do Projeto Terra Solidária no Paraná e na Fetraf-Sul, ex-Secretário Executivo da Fetraf-PR, ex-Presidente do Deser, Palmeira - PR.
- 52) Maria Emília Lisboa Pacheco: Mestre em Antropóloga, Assessora na FASE, Presidenta do Consea Nacional e membro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Rio de Janeiro - RJ.
- 53) Michele Lessa: Doutora em Nutrição, Diretora de Estruturação e Integração de Sistemas Agroalimentares, Diretora de Gestão do Sisan, ex-Coordenadora da Secretaria do Consea Nacional e Conselheira do Consea Nacional, Brasília - DF.
- 54) Milton Rondó: Diplomata, Coordenador Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome no Ministério de Relações Exteriores, Conselheiro do Consea Nacional desde 2003, Brasília - DF.
- 55) Naidison de Quintela Batista: Mestre em Teologia, Coordenador Geral da ASA Brasil e da ASA Bahia, Presidente do Consea Bahia, Coordenador Geral do Movimento de Organização Comunitária e Conselheiro do Consea Nacional, Feira de Santana - BA.
- 56) Nazareno Fonteles: Mestre em Matemática, Médico ortopedista, Professor da Universidade Federal do Piauí aposentado e atual dirigente de instituição de ensino superior. Foi Deputado Federal pelo PT (2003-2014), proponente/criador da Frente Parlamentar de SAN no Congresso Nacional e seu coordenador de 2007 a 2014, mentor da criação e Coordenador da Frente Parlamentar de Combate à Fome na América Latina e Caribe, Teresina - PI.

- 57) Onaur Ruano: Engenheiro Agrônomo, Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor - SAF/MDA, ex-Chefe de Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ex-Secretário da SESAN/MDS, ex-Secretário Executivo organizador da Caisan e Conselheiro do Consea Nacional desde 2003, Brasília - DF.
- 58) Renato Maluf: Doutor em Economia, Professor no CPDA/UFRRF, membro do Comitê de Expertos em SAN da FAO e ex-Presidente e Conselheiro do Consea Nacional, membro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Rio de Janeiro - RS.
- 59) Rogério Neuwald: Engenheiro Agrônomo, Assessor da Presidência da Emater - DF, ex-Assessor da Conab no tema do PAA, Conselheiro do Consea Nacional, Brasília - DF.
- 60) Rosane Maria Bertotti: Agricultora familiar, Secretária de Comunicação da CUT Nacional, conselheira do Consea Nacional pela CUT, ex-Coordenadora de Mulheres da Fetrafesc e ex-integrante da Executiva da CUT/SC, Xanxerê -SC.
- 61) Selvino Heck: Filósofo e Teólogo, Assessor Especial da Secretaria Geral da Presidência da República, Diretor do Departamento Nacional de Educação Popular e Mobilização Cidadã, Conselheiro do Consea Nacional, Secretário Executivo da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e membro fundador do Camp, Brasília - DF.
- 62) Silvia do Amaral Rigon: Doutora em Saúde Pública, Professora no Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná e Conselheira do Consea Nacional, membro da Comissão Regional de SAN e ex-Presidente do Consea Paraná, Curitiba - PR.
- 63) Silvio Porto: Agrônomo e Mestre em Agroecologia, ex-Gestor na Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Abastecimento de Porto Alegre, ex-Diretor de Abastecimento em Belo Horizonte, ex-Gestor Municipal de Abastecimento em Betim, ex-Consultor do PNUD para Organizações Sociais na Área de Comercialização na Amazônia em Rondônia, ex-Presidente da Conab no Rio Grande do Sul, ex-Presidente da Ceasa e ex-Diretor de Política Agrícola e Informações da Conab, ex-Conselheiro do Consea Nacional e um dos principais formuladores do Plano Safra da Agricultura Familiar e do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Brasília - DF.